

POLÍTICAS SUBNACIONALES DEL AUDIOVISUAL EN EUROPA Y LOS ESTADOS UNIDOS

Leandro González

Universidad Nacional de General Sarmiento
(Argentina)

Resumen

El artículo aborda las políticas de fomento a la producción audiovisual a nivel subnacional, a partir del análisis y la comparación de casos que tienen lugar en distintos puntos de Europa y los Estados Unidos. El texto se nutre de aportes teóricos y analíticos, estadísticas disponibles y estudios de casos. Los objetivos son examinar la bibliografía existente y describir los distintos aspectos implicados en el fenómeno. El interés por estudiar estas políticas radica en su creciente expansión y en que acarrearán concepciones distintas sobre lo que el cine y el audiovisual representan, como así también sobre el rol del Estado. Se argumentará que existieron dos momentos en la historia de las políticas de fomento, según enfatizaran el aspecto cultural o el económico. Finalmente, se harán dos señalamientos: i) se remarcará la importancia del papel que estas políticas juegan incluso en aquellos países que parecieran bastarse con un mercado autosuficiente. Sin ir más lejos, en Estados Unidos existen 44 estados que ofrecen incentivos fiscales. Luego, ii) estas políticas serán relacionadas con un fenómeno más amplio: la división global de la producción audiovisual (coproducción internacional, políticas suprarregionales, etc.). En suma, las políticas subnacionales son indisociables del contexto local y global.

Palabras clave: políticas del audiovisual, industrias culturales, políticas subnacionales.

1. Introducción

El presente artículo (1) aborda la cuestión de las políticas de fomento a la producción audiovisual a nivel subnacional. Los objetivos principales son examinar la bibliografía existente y describir los distintos aspectos implicados en el fenómeno.

El abordaje se realizará a partir de bases de datos y bibliografía disponibles para los casos de Europa y los Estados Unidos de América, dado que en esos lugares es donde las experiencias subnacionales tienen una mayor antigüedad y se encuentran más difundidas (2).

Antes ir al punto parece conveniente realizar una caracterización de las políticas públicas relacionadas con la cultura, a partir de textos y autores que introducen elementos teóricos y analíticos que ayudarán a comprender el surgimiento de los programas de fomento a la actividad audiovisual. Por otro lado, se argumentará que este fenómeno es indisociable de otro: la creciente globalización de la producción

audiovisual que en los últimos años ha proliferado fuertemente en regiones del mundo donde décadas atrás era impensado.

2. Dos momentos en las políticas de fomento

Tal vez simplificando un poco, puede decirse que existieron dos momentos distintos relacionados con las políticas públicas de fomento al audiovisual.

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

El segundo momento comienza a darse a mediados de la década de 1980 y con una concepción más amplia ya que incluye a la televisión, la publicidad y otras áreas del audiovisual. Esta etapa está caracterizada por una mayor conciencia del aporte que estas actividades hacen a la sociedad en el marco de las industrias culturales o creativas. Es decir, ya no solo se las valora por la importancia simbólica de los contenidos en pantalla, sino también por lo que está detrás: la generación de empleo calificado, procesos de innovación y el desarrollo de un mercado local. Esto va a impulsar a que no solo las naciones intervengan con fines proteccionistas, sino también de manera activa y estratégica para generar un mercado con conexiones globales.

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

Esta caracterización coincide con la presentada por Andres y Chapain (2013) respecto a las políticas de fomento a las industrias culturales y creativas en general. Estos autores sostienen que históricamente ha habido dos perspectivas diferentes: la primera, *culture-centric*, está basada en la valoración del mundo de la cultura en tanto actividad sin fines de lucro (en claro contraste con el mundo del mercado). Esta concepción está estrechamente vinculada con el patrimonio (por ejemplo, museos y teatros) y las expresiones artísticas (pintura, música, poesía, etc.), es decir, se refiere principalmente a la cultura clásica de Europa occidental.

Aquí la forma dominante del fomento es la sostenibilidad de la cultura con fondos públicos directos, bajo la premisa de que sostener el patrimonio cultural nacional es un deber cívico. Los propósitos, entonces, están relacionados con el acceso y la participación ciudadana, la educación, el bien público y el interés nacional. En cambio, la perspectiva *econo-centric* se basa en una definición más amplia, ya que incluye una mayor cantidad y diversidad de actividades, las cuales están apoyadas por políticas que tienden a la sustentabilidad y el desarrollo económico. Las actividades involucradas alcanzan, por ejemplo, a la programación de software, como así también a la publicidad, la moda y el diseño. Esto implicó un intento de reconciliación entre las manifestaciones masivas y comerciales ligadas al entretenimiento, y el tradicionalmente elitista mundo de la alta cultura. En este caso, el fomento a las actividades se da a partir de la articulación entre el sector público y el sector privado. Algunas de las metas son el crecimiento económico, la exportación de bienes y servicios, la innovación, el resurgimiento del espacio urbano y el *city-marketing*.

De acuerdo con Andres y Chapain, la primera perspectiva ha tenido mayor predominio en las políticas nacionales, incluso desde fines del siglo XIX; mientras que las ciudades y regiones se han inspirado en la segunda, de manera creciente desde fines de los setenta. Si bien estos dos puntos de vista acarrear concepciones culturales distintas, y existe una discusión en torno a los términos "industrias culturales" e "industrias creativas", hay que subrayar que no se trata de polos opuestos, sino que se implementan con distintos niveles de articulación en las grandes ciudades del mundo. Hoy en día, el arte y la cultura están dejando de ser actividades meramente subsidiadas, y su financiamiento comienza a ser considerado una inversión que no carece de beneficios económicos. De hecho, Pratt (2011) afirma que en la actualidad las grandes urbes se esfuerzan por justificarse sobre la base de su oferta cultural; y sugiere que, en contraposición a los discursos economicistas, podría decirse que la cultura es "la nueva base económica". Para estas ciudades, el objetivo de generar contenidos locales es secundario; lo que se busca es atraer proyectos de cualquier parte del mundo bajo el supuesto de que estos tienen un impacto positivo en las economías locales. Es decir, estas políticas funcionan como un mecanismo de atracción de capital e inversiones, ya que los proyectos que financian demandan todo un conjunto de servicios, mano de obra y otros recursos (como locaciones naturales). También hay casos en los que el apoyo a las producciones persigue el objetivo de atraer al turismo.

Una caracterización similar, aunque específica para la producción audiovisual, es la que hacen Cucco y Richeri (2011), quienes sostienen que hay básicamente dos motivos para la creación de políticas regionales: por un lado, el deseo de apoyar a la producción cultural local y el talento creativo presente en la región, que de otra manera no tendría posibilidades de emerger; por el otro las razones son puramente económicas. Los autores distinguen entre el "modelo latino", encarnado por Francia y otros países del mediterráneo, que apoyaron históricamente la producción cinematográfica sobre la base del valor cultural de las películas (*culture driven funds*); y el "modelo continental", que a principios del siglo XXI comenzó a

emerger siguiendo lógicas y objetivos económicos (*economy driven funds*) y sin abarcar solo el cine sino la producción audiovisual en general. También señalan que en la actualidad, salvando escasas excepciones, en Italia, Francia y España los fondos suelen ser una combinación de ambas lógicas.

3. Políticas audiovisuales: entre lo local y lo global

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

Ahora bien, la importancia dada a los marcos legales nacionales ha conducido a que los estudios existentes sobre las políticas de regulación y fomento de la producción audiovisual se concentren mayormente en la escala nacional, sin realizar un énfasis similar en el estudio de las políticas locales. De hecho, de allí también se deriva la creencia generalizada de que no existen políticas explícitas de apoyo al cine en los Estados Unidos, creencia que va acompañada por la afirmación de que allí la actividad se apoya exclusivamente en el mercado. Sin embargo, muchos estados y ciudades estadounidenses tienen programas de apoyo a la actividad. Sin ir más lejos, Foster y Terkla (2011) contabilizan 44 estados que, al menos, brindan incentivos fiscales; mientras que Miller y Maxwell (2006) subrayan que en 2002 había 56 *film offices* solo en el estado de California.

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

Una de las manifestaciones más notorias de este fenómeno es el auge de la coproducción internacional (Ciller y Beceiro, 2013). La base de datos LUMIERE, por ejemplo, ofrece información sobre estrenos argentinos en Europa, y puede observarse que entre los años 2000 y 2012 se estrenaron 160 películas, de las cuales solo 51 eran producciones exclusivamente argentinas (3). García Canclini (2012) señala que este tipo de coproducción pone en cuestión la idea de un “cine nacional” o, más aún, un “cine latinoamericano”. A propósito del Oscar obtenido por *El secreto de sus ojos* (J.J. Campanella, 2009), introduce el interrogante sobre la “nacionalidad” de una película cuyo financiamiento mayoritario provino de España y que, incluso, meses antes había competido entre los films españoles en los premios Goya.

Este fenómeno se da en el marco de una economía global cada vez más interconectada, donde pierde peso la referencia nacional y en cambio cobra mayor importancia lo local y regional (Sturgeon, 2001). Morley y Robins (1995) sugieren que la globalización termina produciendo un espacio transnacional, el cual tiene un

efecto paradójico al revalorizar lo local. Es decir, lo local se presenta como una forma de contrarrestar el potencial homogeneizador de la producción global.

Moguillansky introduce la “figuración de espacios identitarios” regionales a propósito de la creación del Mercosur. Señala que la industria cinematográfica “tiene un rol central [...] en la formación de un imaginario regional para el Mercosur, que amplíe el conocimiento mutuo y contribuya a fortalecer la dimensión simbólica de la integración del bloque” (2009: 3). Por ello, le interesa analizar la construcción de ese espacio tanto en el plano simbólico-discursivo de las películas como en el de las políticas que sostienen y regulan la actividad, lo cual se hace manifiesto en otro texto en el que subraya la importancia de la creación de la RECAM (4) (Moguillansky, 2010). En este segundo texto puntualiza que la instancia regional posibilitó tejer acuerdos directamente con la Unión Europea, y no ya exclusivamente entre naciones.

Otro espacio regional que lleva a cabo políticas audiovisuales es el programa Ibermedia (5), que nació inspirado en el programa Media de la Unión Europea. García Canclini destaca su importancia, pero sin olvidar los inconvenientes a los que aún debe hacer frente:

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

Hay otro fenómeno más por considerar, y tiene que ver con lo que es denominado como *cross-border cultural production* por Wasko y Erickson (2008) o, en términos de Christopherson (2006), como *runaway production*. Aunque siempre ha habido producciones en búsqueda de locaciones exóticas o particulares, en los últimos años la selección de locaciones se hace crecientemente bajo el imperativo de reducir costos. Esto produce una merma en el gasto que realizan los grandes centros de producción cinematográfica y, por el contrario, una mayor captación de ingresos por parte de regiones periféricas que cuentan con costos relativamente bajos y recursos calificados (mano de obra, servicios, etc.). Por ejemplo, en los últimos años, muchas de las producciones de Hollywood se están filmando en otras ciudades de los Estados Unidos o en Canadá (Scott, 2005), donde se han creado políticas que otorgan distintas facilidades.

Esto representa un desafío para el principal centro global de la industria cinematográfica y una oportunidad para otros países y diversas instancias subnacionales que, como se verá a continuación, fomentan la actividad.

4. Políticas subnacionales

La presentación prosigue destacando casos europeos y norteamericanos. En ambos casos se hará, primero, una referencia a cuestiones generales basadas en estadísticas y bases de datos; y luego se puntualizará en casos concretos que permitan establecer diferencias y similitudes entre lo que sucede en una región y la otra. Es decir, en esta primera aproximación se privilegia el carácter panorámico por sobre la exhaustividad.

4.1. Europa

Respecto a las políticas que se ejecutan a nivel subnacional en Europa, hay dos grandes fuentes de información: KORDA y Cine-Regio. Ambas ofrecen información básica (datos de contacto, sitio web, país, etc.) sobre estas políticas.

KORDA es una base de datos sobre programas y políticas de financiamiento público a la producción cinematográfica y audiovisual en Europa. Depende del Observatorio Audiovisual Europeo (6), un servicio público a nivel regional que tiene por objetivo proveer información estadística y analítica respecto al campo audiovisual europeo. KORDA (7) distingue entre aquellos programas que tienen por jurisdicción a una región (*regional*) y aquellos que rigen en una comunidad (*community*). Este segundo término lo define como entidades territoriales con un nivel de autonomía alto o total respecto a los estados federales, y ejemplifica con las "comunidades autónomas" de España o las comunidades de habla alemana, francesa o flamenca de Bélgica. El término "región", por su parte, refiere a instancias subnacionales, mientras que las regiones que agrupan países son referidas como supra-nacionales. Los 53 programas incluidos en la base de datos se dividen entre 33 regionales y 20 a nivel de las comunidades.

Cine-Regio (8) es una de las Fuentes de donde KORDA obtiene información. Se define como una red de fondos cinematográficos regionales europeos, cuyos objetivos consisten en apoyar a la cultura cinematográfica, fomentar la cohesión social y la construcción de infraestructura regional. Más concretamente, se propone impulsar el intercambio de conocimientos, las políticas de cine y la co-producción. Surgió en el año 2005 como una asociación internacional sin fines de lucro.

Cuadro 1. Cantidad de programas y políticas audiovisuales subnacionales en Europa, por países y según cada base de datos

PAÍS	KORDA	Cine Regio
Alemania	12	3
Austria	1	1
Bélgica	3	2

Dinamarca	2	2
España	4	3
Finlandia	1	1
Francia	13	6
Gales	0	1
Hungría	1	0
Inglaterra	2	2
Italia	3	6
Letonia	0	1
Noruega	4	5
Polonia	1	2
Suecia	4	4
Suiza	2	2
TOTAL	53	41

Fuente: elaboración propia sobre la base de KORDA y Cine-Regio

De la lectura de la base de datos puede extraerse que Alemania y Francia cuentan con la mayor cantidad de políticas subnacionales, aunque otros países como España, Italia, Noruega y Suecia también cuentan con una cantidad importante. El hecho de que la base de Cine-Regio sea más acotada que la anterior debe adjudicarse a que está destinada exclusivamente a la producción cinematográfica (y no ya al conjunto audiovisual). Sin embargo, puede señalarse alguna inconsistencia, dado que entre una y otra base hay solo 27 programas de fomento en común.

Cucco y Richeri (2011) ofrecen un dato revelador de la importancia que las políticas locales para el cine y el audiovisual están teniendo en Europa: mientras que en 2002 el financiamiento nacional representaba el 71 % del total y los fondos subnacionales solo el 20 % (el 9 % restante tenía procedencia supranacional), en 2010 el financiamiento subnacional significaba el 56 % y el nacional un 35 %. También señalan que en Europa existen 150 fondos en actividad en 36 países, siendo los líderes Francia si se considera la cantidad de fondos, o Alemania por el volumen de la inversión regional. De todos estos casos, sin embargo, solo una escasa cantidad ha sido plasmada en leyes exclusivamente orientadas hacia el cine, dado que la mayoría fueron adoptadas para las industrias culturales y el sector de entretenimiento en general.

Respecto a Italia, los autores cuentan al menos 30 (que podrían ser más de 50) *Film Commissions* y 25 fondos de fomento cinematográfico en todo el país. Se estima que entre 2003 y 2010 los fondos regionales italianos invirtieron cerca de 116 millones de euros, una cifra que, a diferencia de los fondos nacionales, crece año a año. Los estudios de caso que abordan son el de Friuli Venezia Giulia y el de Apulia.

El primero comenzó a funcionar en 1999 como *Film Commission* y en 2003 se convirtió en el primer programa regional en ofrecer fondos de fomento cinematográfico. Estos fondos se destinan a subsidios de distinto monto según la cantidad de semanas de rodaje en territorio, ante lo cual los productores se comprometen a reportar gastos equivalentes al 150 % del monto del subsidio y a realizar una determinada cantidad mínima de rodaje local. Los criterios de asignación no involucran cuestiones de valor artístico o cultural. Aproximadamente el 25 % de las producciones que reciben son de Alemania o Austria, ya que para muchos productores de esos países el Friuli es la salida al mar más cercana. Un dato sorprendente, y que revela la importancia de la política regional, es que entre 2006 y 2008 los días de rodaje nunca han sido inferiores a los 300.

En 2006 se estableció el Fondo Regional para el Sector Audiovisual, orientado a promover el desarrollo de las productoras locales y la capacitación de los recursos humanos. Un objetivo posterior fue el de crear un centro de producción con profesionales especializados. En lugar de atraer producciones, este fondo se propone fortalecer las capacidades locales. La región de Friuli es también una de las pocas en las que se ha hecho el intento de estimar el impacto, y los números reflejan que entre 2006 y 2008 hubo anualmente un promedio de —al menos— 20 producciones, 300 días de rodaje, 11.000 reservas de hotel, 150 profesionales locales en actividad, 100 actores y 2500 extras. Sobre la base de estos elementos, el gasto directo en la región es calculado de entre cuatro y siete millones y medio de euros, cifras a las cuales se les aplica un multiplicador de 1,9, de lo cual resulta una estimación de generación de ingresos inducidos que oscila entre ocho y trece millones de euros.

El segundo caso, *Apulia Film Commission*, fue creado en 2004, pero oficializado tres años después. Disponen de un fondo de fomento destinado a productores que deben demostrar gastos equivalentes al 150 % o más del préstamo recibido y también al menos el 30 % del personal debe ser local. En 2008, por ejemplo, fueron financiados 30 proyectos por un presupuesto general de 13,8 millones de euros, de los cuales se gastaron 4,8 millones en la región. Para dimensionar estas cifras, vale señalar que el presupuesto anual del fondo de fomento de Apulia ronda la cifra de 1.600.000 euros.

La *Apulia Film Commission* apostó al desarrollo y apoyo de la cadena de valor audiovisual en su totalidad. Durante el periodo 2009-2011 contó con 7 millones de euros adicionales, fondos europeos para el desarrollo regional, para llevar a cabo distintos proyectos orientados a profesionalizar el sector, capacitar y generar empleo para la juventud. En 2011 se publicó un estudio sobre el impacto económico del fondo de fomento en la región, donde se señala que en cuatro años se apoyaron 76 proyectos audiovisuales, y se estimó que por cada euro invertido los productores gastaron 6,3 en la región. Incluso se registra un alza en el volumen turístico de la zona.

De este modo, Cucco y Richeri demuestran que en Italia, al igual que en otros países de Europa, está floreciendo una relación virtuosa de colaboración y competencia entre diferentes ciudades y regiones. A nivel nacional, estas políticas están posibilitando no solo que muchas de estas regiones tengan una

producción audiovisual constante, sino también que lo hacen al punto tal de competir con las capitales del cine, en este caso Roma. Los autores agregan que en Francia y España está teniendo lugar un fenómeno similar, y que el área mediterránea —tradicional escenario de rodajes— puede alojar un nuevo negocio capaz de garantizar el desarrollo económico y cultural.

Kim (2003) aborda el caso británico, donde en la década del noventa se produjo una descentralización de la administración de los subsidios y fondos de fomento, que en su mayoría pasaron a manos de los consejos regionales. Esto tuvo una gran repercusión económica, pero también se reflejó en los contenidos y en la estética de las películas que surgieron, caracterizadas por las particularidades regionales y sus paisajes, lo cual contribuyó al surgimiento de una imagen más cercana a la naturaleza híbrida de la nación.

El autor plantea, sin embargo, que los fondos estuvieron orientados a proyectos comerciales con acuerdos de distribución ya establecidos, o incluso a los que contaban con fondos de inversores privados (señales de TV británicas y grandes distribuidores), en detrimento de proyectos experimentales o de bajo presupuesto. Esta lógica comercial condujo a una alianza público-privada que, si bien funcionó como una solución a la cuestión del financiamiento, alteró el espíritu de los fondos públicos. Mientras las regiones buscaban estimular la producción cultural, los actores privados apuntaban a la circulación internacional de sus productos. Por lo tanto, lo local se mostró simplemente como un elemento que permitía diferenciar la producción en el contexto de la producción cultural global.

4.2. Estados Unidos

En los Estados Unidos las políticas subnacionales de fomento a la producción audiovisual nacieron en los ochenta pero proliferaron en el siglo XXI. David y Robyn (2012) señalan que mientras en el año 2000 solo tres estados ofrecían subsidios o incentivos fiscales, en 2010 ya eran cuarenta.

Por su parte, Christopherson (2006) aborda el fenómeno de la “fuga de rodajes” en el marco del surgimiento de políticas de fomento subnacionales, y distingue entre dos etapas. En los ochenta, la “fuga de rodajes” estaba caracterizada por la búsqueda de locaciones exóticas o menos costosas. El rol de los Estados era muy modesto, ya que se limitaban a crear una *Film Commission* para ofrecer locaciones y facilitar rodajes. En ese marco, el predominio de Hollywood no se vio amenazado, ya que allí se continuaban realizando etapas fundamentales de cada proyecto (preproducción, rodaje en estudios y post-producción). La “alianza” entre estados y productoras permitía a unos fomentar el turismo y a otros diferenciar sus producciones.

En los primeros años del siglo XXI, en cambio, la diferenciación de las producciones es menos importante que asegurar su financiamiento o reducir sus costos. El competidor de Los Ángeles ya no es más Nueva York, sino los múltiples centros de producción que además de ofrecer incentivos de distinto tipo cuentan con estudios, equipamiento, servicios y mano de obra flexible y menos costosa en términos relativos. De este modo, muchas regiones permiten llevar a cabo todas o casi todas las etapas de producción (pre- y postproducción, rodaje en estudios y en locaciones).

Es decir que, en este nuevo contexto, la importancia de la “fuga de rodajes” para reducir costos está asociada al surgimiento de regiones en los Estados Unidos y más allá, capaces de proveer tanto la infraestructura física como los recursos humanos que la industria necesita. El dinero público juega un papel crítico en la creación de las condiciones que harán posible pasar de alojar producciones ocasionales a dar lugar a una industria local estable y lucrativa. Sin embargo, la autora se basa en casos empíricos para sostener que este objetivo tiene consecuencias inciertas y complejas.

Foster y Terkla (2011) estudian el caso del estado de Massachusetts, tomando como punto de partida el interrogante de si Massachusetts tiene (o no) un nicho para la producción audiovisual y, de ser así, en qué medida los créditos han ayudado a crear o expandir ese nicho.

El principal incentivo brindado por el Estado consiste el crédito fiscal, que tiene por objetivo principal estimular la producción cinematográfica y televisiva. Sin embargo, sostienen los autores, para construir una industria audiovisual estable es necesario que quienes diseñan las políticas consideren las tendencias globales, reinviertan ingresos anuales, se desarrolle una mano de obra local con profesionales de trayectoria, se construya infraestructura y crezca la oferta de servicios audiovisuales. También es importante que las autoridades identifiquen aquellos recursos únicos que podrían contribuir a la aspiración de crear un centro permanente de producción audiovisual.

Algunos argumentan que Massachusetts tiene el potencial para convertirse en el tercer centro de producción audiovisual a nivel nacional (detrás de California y Nueva York), a partir de una combinación de factores: locaciones, universidades, mano de obra calificada, incentivos fiscales y una ciudad cosmopolita que tiene la capacidad de atraer talentos. Todo ello ha contribuido a que las actividades generadas por los incentivos comiencen a dar muestras de autosustentabilidad.

Massachusetts es una de las ciudades que más ha crecido en cantidad de producciones a nivel nacional. Ha habido un crecimiento reciente en la cantidad de empleos, especialmente entre los actores y equipos de producción sindicalizados. Las cifras revelan que entre 2005 y 2008 el empleo creció un 117 % en producciones y un 126 % en postproducción. A pesar de que actualmente no captura un porcentaje importante del gasto nacional en producciones, la industria local está creciendo más rápido que en otros estados (muchos de los cuales ofrecen incentivos más generosos). Otro aspecto positivo es que la industria audiovisual pudo absorber a algunos trabajadores de la construcción. Muchas de las habilidades que se requieren en los sets, como realizar escenografía o circuitos eléctricos, son similares a las de este rubro, que registró una fuerte caída entre 2008 y 2009. Es decir, la producción audiovisual amortiguó la caída en el empleo de la construcción.

También se registra un crecimiento en la cantidad de proveedores de equipamiento y servicios especializados. El incremento de las producciones tuvo un “efecto derrame” (*spillover*) en el sector local de postproducción y efectos especiales. Este sector parece estar desarrollando un nicho para Massachusetts, ya que se nutre también de los graduados de las universidades y otras instituciones de formación.

David y Robyn (2012) analizan el caso de Alaska, un estado cuya economía está concentrada en la extracción de recursos. Esta característica ha despertado cierta preocupación por diversificar la economía, y es en ese contexto en el que la actividad audiovisual comienza a revestir de interés. Los subsidios de Alaska se estructuran como un crédito fiscal, un tipo de beneficio que reduce la obligación tributaria de una empresa dólar por dólar. Para calificar, las productoras normalmente deben gastar un monto mínimo en el estado. Reciben una tasa base equivalente al 30 % de los gastos, y créditos adicionales para el gasto en salarios a residentes de Alaska (10 %), filmación en locaciones rurales (2 %), y para la filmación en temporada baja (2 %).

El programa había funcionado durante los noventa, pero los legisladores lo reintrodujeron en 2008. Desde entonces y hasta 2013, la *Film Office* está autorizada a distribuir un máximo de 100 millones de dólares. La industria cinematográfica tuvo un gran impulso en los últimos años, lo cual se refleja en el aumento del gasto: de 745.000 dólares en 2010 a 54 millones en 2012. Observando este crecimiento, los legisladores aprobaron recientemente un proyecto de ley para renovar el programa hasta el año 2023.

Ahora bien, los autores también señalan ciertas amenazas que rondan los programas de fomento. En primer lugar, la competencia entre estados ha llevado a que se inviertan montos cada vez más importantes, lo cual queda manifiesto en el hecho de que en 1999 se invirtieron 4 millones de dólares y en 2010 1.400 millones. En segundo lugar, no todo el gasto de las productoras impacta en el estado. Esto es claro en un estado como Alaska, que no cuenta con muchos de los trabajadores altamente especializados que la producción cinematográfica necesita. Estas cuestiones, sumadas a cierta dificultad para dimensionar el impacto de los programas, conducen a que muchas veces se sobreestimen los beneficios de contar con una industria cinematográfica subsidiada.

Luther (2010) realiza un análisis general de las políticas de fomento a la producción cinematográfica por parte de los estados de los Estados Unidos, aunque deteniéndose en algunos casos como los de Luisiana y Michigan. Sostiene que, en general, estas políticas son populares, ya que no solo las apoyan los políticos sino también los ciudadanos.

Sin embargo, el autor se apoya en diversos estudios empíricos que cuestionan sus resultados, y argumenta en favor de su "inmediata discontinuidad". Señala que el empleo generado es mayormente temporario y generalmente "trasplantado", es decir, emplea a personas de otros estados. El puesto que se crea en New México, por ejemplo, puede ser el mismo que se destruye en California; con lo cual, no se generan nuevas producciones sino que estas van cambiando de un estado a otro. Los estados compiten entre sí, de tal manera que gran parte de las potenciales ganancias no las captan ni las empresas locales ni las arcas estatales, sino la industria del cine. Finalmente, sugiere que sin estas políticas de fomento muchas de las producciones se realizarían igual.

Más allá de estas cuestiones, un aspecto interesante del planteo de Luther es el intento por hacer una tipología de las políticas de fomento. Utiliza la expresión *Movie Production Incentives* (MPIs) para referirse a

cualquier incentivo que los Estados ofrecen a los cineastas para atraer rodajes, pero luego la desagrega en distintos tipos. Un primer tipo es a través del crédito fiscal, por medio del cual se quita un porcentaje de las obligaciones fiscales que adquieren las productoras. Para ello, las empresas deben cumplir una serie de requisitos, entre los cuales se estipula una porción de gasto mínimo en el estado. En segundo lugar aparecen los reembolsos en efectivo, donde el Estado les paga a las productoras un porcentaje de los gastos. En tercer lugar, y menos frecuentes, están las subvenciones: montos no reembolsables que el estado entrega. El autor agrega que esta herramienta solo existe en tres estados y en el distrito de Columbia. Finalmente, hay una serie de exenciones de pago que también actúan como incentivos. Estas eximen del pago por alojamiento, del impuesto a las ventas o incluso del pago por la utilización de locaciones.

Cuadro 2. Estados que ofrecen incentivos a la producción cinematográfica según tipo

Tipo de incentivo	MPIs	Crédito fiscal	Reembolsos en efectivo	Subvenciones	Exenciones		
					Impuesto sobre ventas	Pago por alojamiento	Tasa de locaciones
Estados que los ofrecen	44	28	17	3	28	33	6

Fuente: Luther (2010)

Es evidente que, siempre desde el cálculo económico, tanto Luther como David y Robyn reflejan cierto escepticismo sobre la efectividad de estas políticas. A propósito de ello, Henchman (2011) señala que algunos estados han comenzado a abandonar los incentivos. En 2010 se alcanzó un pico de 1.400 millones de dólares invertidos por 40 estados, pero desde entonces se han eliminado o suspendido algunos programas (Arizona, Arkansas, Idaho, Iowa, Kansas, Maine, New Jersey, Washington) y otros tanto están evaluando medidas similares.

Cuadro 3. Estados con programas de fomento y monto total de los fondos según año

Año	Estados	Monto total
Hasta 1999	4	\$2 millones
2000	4	\$3 millones
2001	4	\$1 millones

2002	5	\$1 millones
2003	5	\$2 millones
2004	9	\$68 millones
2005	15	\$129 millones
2006	24	\$369 millones
2007	33	\$489 millones
2008	35	\$807 millones
2009	40	\$1.247 millones
2010	40	\$1.396 millones
2011	37	\$1.299 millones

Fuente: Henchman (2011)

Hay una leve inconsistencia en los datos, dado que algunos señalan un máximo de 44 programas y otros de 40. De cualquier manera, y a pesar de que puedan estar puestos en cuestión, la cantidad es notable y da por tierra definitivamente con la creencia de que en los Estados Unidos no existen políticas de fomento.

5. Consideraciones finales

A modo de cierre, pueden señalarse los aportes y los desafíos de estas políticas. Desde ya, sería un despropósito realizar juicios categóricos sobre programas diferentes entre sí, imbuidos de concepciones distintas sobre lo que el cine y el audiovisual representan y sobre cuál debe ser el rol del Estado. Más aún, las diferencias no solo existen entre regiones, sino hacia el interior de estas, entre un programa de fomento y otro.

Sin embargo, una cuestión central radica en la discusión sobre el énfasis cultural o económico de las políticas de fomento. Por un lado, la medición del impacto de estas políticas es de difícil captación, pero su intento es imprescindible cuando se trata de políticas que se justifican en sobre la base de su aporte al desarrollo local, en términos de empleo y turismo. Por el otro, sin embargo, no hay que olvidar que el cine es también un producto cultural, esto es, que conlleva valor simbólico y por lo tanto puede contribuir a generar identidad sobre el propio territorio y sus habitantes, así como también puede reflejar una diversidad que escasea cuando la producción se concentra en las grandes urbes.

Puede decirse que la cuestión cultural tiene mayor presencia en las políticas europeas, dado que en los Estados Unidos está prácticamente ausente. Los análisis presentados para el caso norteamericano ponen un claro énfasis en el cálculo económico, lo cual parece ser menos un sesgo de los investigadores que una característica propia de los programas que estudian. Justamente en consideración de este cálculo es que en los Estados Unidos comienza a surgir cierto escepticismo respecto su funcionamiento y eficacia. Dicho

esto, cabe aclarar que la motivación económica está presente en todas y cada una de las experiencias analizadas.

Finalmente, no está de más insistir en que estas políticas subnacionales son indisolubles de la división global de la producción audiovisual, un fenómeno que va en aumento y que merece, también, ser estudiado con atención.

Notas

- (1) El artículo se enmarca en el proyecto de investigación "Producción y consumo audiovisual: Formas y circuitos alternativos, políticas y geografía", dirigido por José Borello y radicado en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (2) Sin embargo, existen algunas experiencias en la Argentina que han sido revisadas en González (2014).
- (3) LUMIERE: <<http://lumiere.obs.coe.int/web/search/index.php>>.
- (4) La Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas del Mercosur "es un órgano consultor del MERCOSUR en la temática cinematográfica y audiovisual, formado por las máximas autoridades gubernamentales nacionales en la materia". Fuente: <<http://www.recam.org/?do=recam>>.
- (5) Ibermedia se creó en 1996 y es definido como "un programa de estímulo a la coproducción de películas de ficción y documentales realizadas en nuestra comunidad integrada por diecinueve países. Nuestra misión es trabajar para la creación de un espacio audiovisual iberoamericano por medio de ayudas financieras y a través de convocatorias que están abiertas a todos los productores independientes de cine de los países miembros de América Latina, España y Portugal". Fuente: <<http://www.programaibermedia.com/el-programa/>>.
- (6) European Audiovisual Observatory: <<http://www.obs.coe.int/>>.
- (7) KORDA: <<http://korda.obs.coe.int/>>.
- (8) Cine-Regio: <www.cine-regio.org>.

Bibliografía

- Andres, L. y C. Chapain (2013), "The Integration of Cultural and Creative Industries into Local and Regional Development Strategies in Birmingham and Marseille: Towards an Inclusive and Collaborative Governance?", *Regional Studies*, 47: 2, pp. 161-182 [en línea]. Disponible en: <www.tandfonline.com>
- Apra, G. (2008), *Cine y políticas en Argentina*, Buenos Aires, UNGS-Biblioteca Nacional.
- Asheim, B. y S. Cruz (2007), "Cultural Industries, Talent Attraction and Knowledge Bases – The New Zealand Film Industry as Constructed Advantage", *the 2nd International Seminar on 'Regional Innovation Policies'*, Salzburg [en línea]. Disponible en: <www.lunduniversity.lu.se>.
- Christopherson, S. (2006), "Behind the scenes: how transnational firms are constructing a new international division of labor in media work", *Geoforum*, 37 (5), pp. 739-751 [en línea]. Disponible en: <www.sciencedirect.com>.
- Ciller, C. y S. Beceiro (2013), "Coproducciones cinematográficas en España: análisis y catalogación", *Revista Eptic Online*, 15 (2), pp. 234-246.

- Cucco, M. y G. Richeri (2011), *Film Commissions as a Driver for Economic and Cultural Development*. "Fourth Euro-Mediterranean Dialogue on Public Management", Rabat [en línea]. Disponible en: <www.euroscreen.org.uk>.
- David, H. y M. Robyn (2012), "Movie Production Incentives in the Last Frontier", *National Tax Foundation* N°199 [en línea]. Disponible en: <taxfoundation.org/movie-production-incentives-la>.
- Foster, P. y D. Terkla (2011), "Film and Television Production in Massachusetts: The Beginning of Hollywood East?", *Mass Benchmarks* Vol. 13, N.º 2, pp. 21-31.
- García Canclini, N. (2012), "Comunicación y Ciencias Sociales: el giro transdisciplinario y la política", *Oficios Terrestres*, 27, La Plata, UNLP.
- Goldsmith, B. y T. O'Regan (2003), *Cinema Cities, Media Cities: The Contemporary International Studio Complex*, Brisbane, Griffith University.
- González, L. (2014), "Políticas sub-nacionales de fomento a la producción audiovisual. Experiencias en la Argentina", *EPTIC: Revista Eletrônica Internacional De Economia Política Da Informação, Da Comunicação E Da Cultura*, V. 16, N.º 3 [En prensa].
- Henchman, J. (2011), "More states abandon film tax incentives as programs' ineffectiveness becomes more apparent", *Tax Foundation* N° 272 [en línea]. Disponible en: <taxfoundation.org/articles-taxtopic/932>.
- Kim, J. (2003), "The funding and distribution structure of the British film industry in the 1990s: localization and commercialization of British cinema towards a global audience", *Media, Culture & Society* Vol. 25, N.º 3.
- Luther, W. (2010), "Movie production incentives: Blockbuster support for lackluster policy", *Tax Foundation Special Report* [en línea]. Disponible en: <taxfoundation.org/sites/taxfoundation>.
- Miller, T. & R. Maxwell (2006), "Film and Globalization", en O. Boyd-Barrett (ed.), *Communications Media, Globalization and Empire*, Eastleigh, John Libbey Publishing, pp. 33-52.
- Moguillansky, M. (2009), "Lugares comunes. Acerca de la figuración de espacios identitarios en el cine del Mercosur", *V Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigación Gino Germani*, Universidad de Buenos Aires.
- Moguillansky, M. (2010), "Cine, política y Mercosur. Un balance de los comienzos de una política cinematográfica regional", *Políticas Culturais em Revista* N.º 2.
- Morley, D., & K. Robins (1995), *Spaces of Identity: Global Media. Electronic Landscapes and Cultural Boundaries*, London and New York, Routledge.
- Pratt, A. C. (2011), "An economic geography of the cultural industries", *The SAGE Handbook of Economic Geography* [en línea]. Disponible en: <eprints.lse.ac.uk/855>.
- Scott, A. (2005), *On Hollywood. The place, the industry*, Princeton, Princeton University Press.

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

Wasko, J. y M. Erickson (2008), *Cross-border cultural production; economic runaway or globalization?*, Oregon, Cambria Press.

Artículo recibido el 07/08/14 - Evaluado entre el 21/07/14 y 31/08/14 - Publicado el 21/09/14