

## El cine colombiano a través de sus mecanismos de fomento público

Por Susadny González Rodríguez\*

**Resumen:** El presente trabajo propone una mirada a los aspectos financieros de las políticas culturales cinematográficas de Colombia, intención que se inscribe dentro de los presupuestos teóricos de la Economía de la Cultura. Basado en este enfoque económico-institucional se pretende producir y analizar datos a partir de la dimensión *economía del cine*, que permitan reflexionar en torno a la incidencia de los mecanismos de fomento público al cine en los procesos de la cadena de valor cinematográfica.

**Palabras claves:** políticas culturales cinematográficas, mecanismos de fomento público, cadena de valor, Colombia.

## O cinema colombiano através de seus mecanismos de fomento público

**Resumo:** O presente trabalho propõe um olhar sobre os aspectos financeiros das políticas culturais cinematográficas da Colômbia, intenção que se insere dentro dos pressupostos teóricos da Economia da Cultura. Com base nessa abordagem econômico-institucional, o objetivo é produzir e analisar informações baseadas na dimensão econômica do cinema, e permitir uma reflexão sobre o impacto dos mecanismos de promoção pública do cinema da cadeia de valor cinematográfica.

**Palavras-chave:** políticas culturais cinematográficas, mecanismos de promoção pública, cadeia de valor, Colombia.

## Colombian Cinema Considered in Terms of Promotion Mechanisms

**Abstract:** This article examines the financial aspects of Colombian cultural policies on cinema within the theoretical framework of the Economy of Culture. This economic-institutional approach aims at producing and analyzing data on the economic dimension of cinema, that will therefore allow for reflecting on the impact of promotion mechanisms in the value chain of cinema.

**Key words:** cinematographic cultural policies, public promotion mechanisms, value chain, Colombia.

En los albores del siglo XXI, el cine en América Latina vivió un periodo de creciente efervescencia legislativa —inaugurado por Brasil y Argentina a fines de los noventa— a partir de una coyuntura caracterizada por la “ruptura-continuidad con el periodo neoliberal” (R. González, 2015). Asimismo la recomposición de la institucionalidad estatal tras el “giro a la izquierda” (Filgueira, 2013), tuvo su correlato en la ejecución de una agenda de control-regulación de los medios de comunicación. Esta etapa de reparación del “neoliberalismo más ortodoxo”, según la describe Roque González, definió el carácter *neofomentista*<sup>1</sup> de las leyes cinematográficas sancionadas (incluyendo las leyes de Argentina y Brasil), con un énfasis casi exclusivo en la producción, unido a cierta pasividad del Estado (R. González, 2015). Lo anterior fue determinando un *boom* productivo donde la cantidad de películas realizadas pareciera ser el medidor de calidad de los cines nacionales (Corado, 2010), en vista de que garantizan una presencia dentro del mapa cinematográfico (imaginario) de la región. Aunque, como advirtió Octavio Getino, este hecho no implica necesariamente hablar de una industria cinematográfica, sino de “actividades productivas” de tipo industrial en materia de cine (Getino, 2007: 169).

Dentro de este escenario podemos reconocer la emergencia de “cinematografías intermedias” (Paranaguá, 2003), como la colombiana, que en los dos últimos decenios ha conquistado un espacio en esa cartografía imaginaria, lo cual justifica el interés como caso de estudio para este artículo. El presente trabajo se apoya en el enfoque económico-institucional que privilegia el financiamiento a la industria cultural, —en este caso la

---

<sup>1</sup> Roque González postula el *neofomentismo* como una etapa que “se caracteriza por abastecer de ayudas varias, directas e indirectas del Estado, sumisas a los grandes actores privados (*majors* hollywoodenses y principales agentes locales), generando un aumento en la producción local, pero sin lograr una mínima incidencia en la distribución y exhibición, sin conseguir una considerable mejora en la aceptación del público para con las películas nacionales, sin lograr reconstruir una ‘industria’ (son mayoría las productoras ‘artesanales’ que se crean sólo para realizar un filme), y con nula incidencia en la inexistente circulación de filmes latinoamericanos no nacionales, a pesar del florecimiento de espacios regionales de autoridades de cine” (R. González, 2012: 155).

cinematográfica— para analizar datos que allanen el camino hacia una primera reflexión sobre la incidencia de los mecanismos de fomento público al cine en los distintos procesos de la cadena de valor cinematográfica, mediante la dimensión *economía del cine*.

Como advierte Edwin Harvey, el financiamiento de las industrias culturales responde a “un proceso complejo de relaciones y cruzamientos en materia de precios, subsidios, partidas presupuestarias, exenciones fiscales, tributos impositivos, recursos específicos, transferencias financieras, aportes de fondo especiales y de fundaciones, iniciativas y acciones de mecenazgo, además de los aportes de instituciones nacionales e internacionales” (Harvey, 2003: 40).

Desde la perspectiva de David Throsby, una de las áreas más importantes de las estadísticas en función de la política cultural, es precisamente la del financiamiento (gastos directos e indirectos) del Gobierno. El marco sobre el cual se pueden desarrollar sistemas de estadísticas para la cultura se ha construido alrededor del concepto *dominios culturales*,<sup>2</sup> que son áreas donde se enmarcan las industrias culturales y sus actividades específicas (Throsby, 2010: 229), y conforman el sector cultural sobre el cual incide una política.

Este trabajo se basa en el indicador central “Aspecto financiero-fiscal”: instrumentos de financiamiento público y privado al sector cinematográfico regulados en las legislaciones nacionales. Los mecanismos de fomento público al cine en América Latina se han abordado de manera bastante dispersa. Según el *Marco de Estadísticas Culturales* (MEC) y las legislaciones de la región revisadas, se pueden distinguir al menos tres fuentes de financiamiento: 1) pública (otorgada por instituciones públicas o gubernamentales bajo la forma de asistencia directa, donde encontramos el subsidio y créditos a tasas subsidiadas para obtener un dinero no reembolsable o tasas más bajas de

---

<sup>2</sup> El *Marco de Estadísticas Culturales de la UNESCO* (UNESCO, 2009) define once dominios. Según el MEC el cine entra en la categoría de “medios audiovisuales e interactivos”.

interés o indirecta y la modalidad de exención impositiva tributaria); 2) privada (otorgada por el mercado); y 3) donantes u organizaciones sin fines de lucro (UNESCO, 2009).

Para una mejor comprensión resulta indispensable perfilar algunas claves correspondientes a otras dimensiones descriptivas y contextuales que permiten una lectura panorámica sobre los aspectos legislativos que respaldan el sector cinematográfico en Colombia. Como punto de partida se sitúa el caso mediante la clasificación propuesta por el historiador Paulo Antonio Paranaguá.<sup>3</sup>

### **Radiografía de una cinematografía pujante**

Hasta 2017 la cinematografía colombiana ocupaba el quinto lugar<sup>4</sup> de América Latina (véase Figura 1).<sup>5</sup> Después de Chile y por delante de Venezuela y Perú,<sup>6</sup> conforma el “grupo intermedio” gracias a una “producción intermitente, con brotes productivos más o menos largos”, breves tentativas industriales y algunos mecanismos que favorecieron una modesta producción (Paranaguá, 2003: 23).

---

<sup>3</sup> A partir de las cinematografías centrales y periféricas de América Latina, Paranaguá realiza una distinción en función de la capacidad productiva de cada país. Una clasificación que permite reparar en las asimetrías que se reproducen al interior de América Latina y de cada territorio, más allá de la eterna relación de subordinación con Hollywood.

<sup>4</sup> Esta afirmación se sostiene en base a la cantidad de estrenos nacionales contabilizada entre 2001 y 2017, según los datos recuperados de los anuarios de cine de cada nación. Otros trabajos insisten en colocar a Colombia en el cuarto puesto, probablemente tomando otro corte temporal.

<sup>5</sup> Argentina, Brasil y México conforman el triángulo productivo más significativo en “volumen y sobre todo en continuidad” y cuya producción no está exenta de colapsos e intermitencias (Paranaguá, 2003: 23).

<sup>6</sup> En el caso de Perú, Uruguay y Bolivia se disputan los otros puestos, pero no se representan en la Figura 1 por la incompletud de los datos para la etapa observada.

**Figura 1.** Estrenos nacionales en países de América Latina (2001-2017).



Fuente: Elaboración propia, con datos tomados de los anuarios estadísticos del cine mexicano, colombiano, argentino, la base de datos del INCAA, el CNCA de Chile y ANCINE de Brasil.

El dinamismo que viene experimentando el sector, sin dudas está indexado a las normativas que lo respaldan. El año de 1997 significó un parteaguas para la política cultural colombiana. La Ley General de Cultura (no. 397) creó el Ministerio de la Cultura que regiría el papel del Estado. La importancia otorgada por la legislación al cine determinó la creación del Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica, además sentó las bases para el reconocimiento de la “empresa cinematográfica”.<sup>7</sup> Pero no fue hasta 2003 cuando el país promulgó su ley de cine (Ley 814).<sup>8</sup> A esta política, que decretó la institución del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico (FDC) —encargado de administrar la cuota parafiscal y otros recursos—, le siguió en 2012 la Ley 1556 de filmación, por la cual se fomenta el territorio nacional como escenario para el rodaje de obras cinematográficas y con el propósito de catapultar el turismo y la imagen del país, además de captar recursos extranjeros.

En 2017 se sumaron otras dos legislaciones (véase figura 2). En mayo se sancionó la Ley 1834 también conocida como “Ley Naranja”, cuya prioridad es

<sup>7</sup> Según dicta el artículo 42 de la ley de 1997, una empresa cinematográfica colombiana es aquella cuyo capital social nacional es superior al 51% y su objeto social, la producción audiovisual.

<sup>8</sup> Colombia constituye una de las excepciones cuyos gobiernos no se acoplan al “giro de izquierda” durante el que se gestaron la mayoría de las legislaciones de la región. La entrada en vigor de la Ley 814 se sancionó durante el mandato de Álvaro Uribe.

el fomento a la economía e industrias creativas,<sup>9</sup> al punto de catapultar los ingresos en este rubro y puedan llegar a equipararse con las cifras que aporta el sector petrolero del cual depende el país. Si bien no se especifican aún sus mecanismos, anuncia acciones con miras a la importación y exportación de bienes, y el financiamiento para la producción.

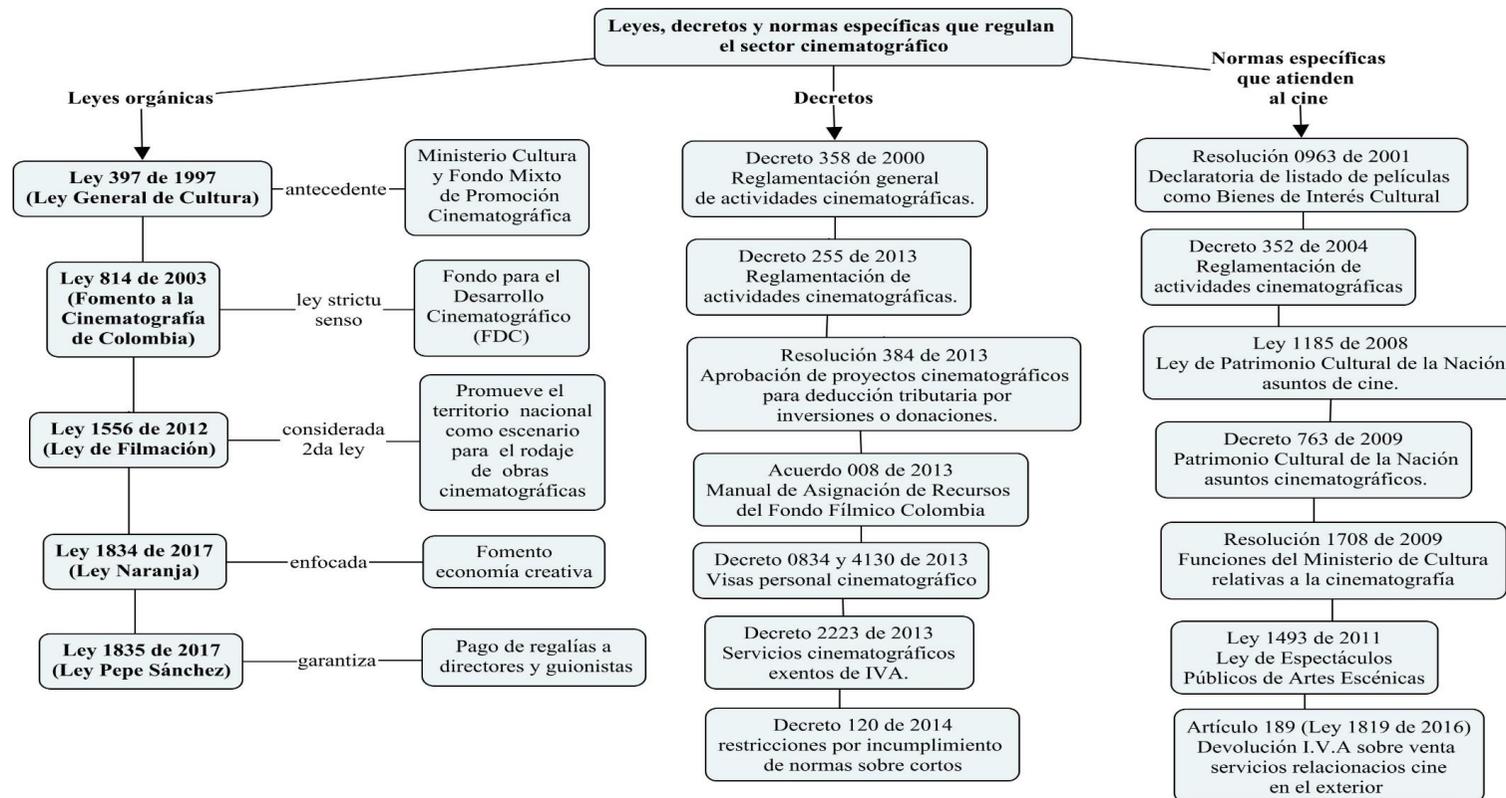
Por su parte, la Ley 1835 que lleva el nombre del actor Pepe Sánchez se aprobó en junio del mismo año,<sup>10</sup> destinada a garantizar el pago de regalías a directores y guionistas audiovisuales por la reproducción de sus obras a nivel nacional e internacional. Colombia podría recaudar anualmente alrededor de 15 millones de euros a nivel mundial y el 10% de ese dinero beneficiaría a los casi 205 directores de cine y TV del país (Semana, 2017).

---

<sup>9</sup> Énfasis en las empresas de tecnología e innovación que se benefician de la exención del impuesto a la renta por cinco años. La “economía naranja” es un término acuñado por el británico John Howkins y retomado en 2013 por el hoy presidente de Colombia Iván Duque y Felipe Buitrago, quien se desempeña en la actualidad como su consejero económico (Buitrago & Duque, 2013).

<sup>10</sup> Es una modificación a la ley 23 de 1982 sobre derecho de autor. Añade al artículo 98 de esta un párrafo donde reconoce la remuneración por concepto de comunicación pública, pues la norma vigente cedía al productor el total de los derechos patrimoniales sobre la obra.

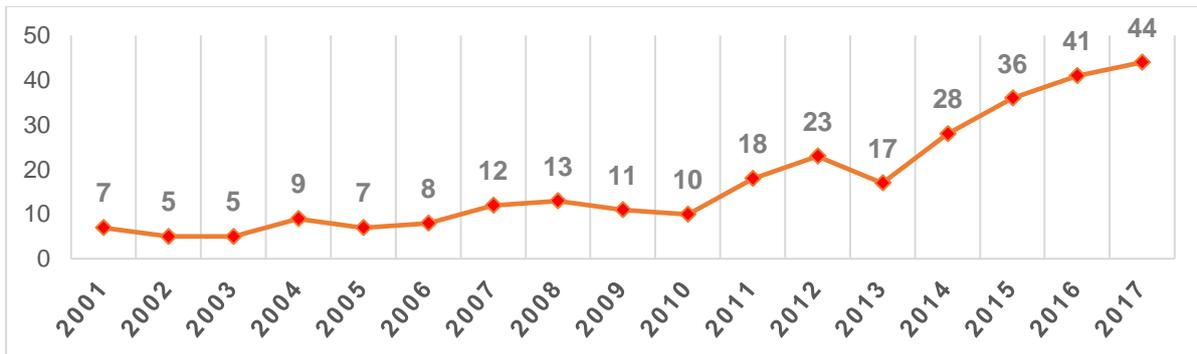
Figura 2. Mapa legislativo del sector cinematográfico en Colombia.



Fuente: Elaboración propia, a partir de la revisión de las normativas vigentes.

Todo este andamiaje normativo e institucional se ha visto reflejado en el aumento de la producción nacional. Para poner en perspectiva estos datos, entre 1915 y 2002 (casi nueve décadas) se produjeron 270 largometrajes (Rivera-Betancur, 2014: 130). Y en 14 años transcurridos entre 2003 y 2017 se contabilizan en total 282 filmes.

Figura 3. Estrenos nacionales (2001-2017).



Fuente: Elaboración propia, con datos tomados del *Anuario Estadístico del Cine Colombiano* (Mincultura, 2018).

Según se representa en la figura (3) el 2017 fue un año récord para el cine nacional (44 filmes en total). Además, es notable el crecimiento sostenido desde 2013 hasta el último año representado.

### Una mirada a los mecanismos de fomento público al cine

Una cronología histórica de los mecanismos de fomento nos remontaría hasta 1942. Después de Argentina y Brasil, Colombia fue el tercer país de la región<sup>11</sup> que aprobó un régimen de fomento a la industria cinematográfica (en ese año) para el establecimiento de exenciones aduaneras y fiscales, lo cual determinó años más tarde (1977) la creación de un fondo especial para el financiamiento del cine —a cargo de la Corporación Financiera Popular (Harvey, 2005)—; apoyo estatal que ha mostrado discontinuidades en el tiempo. Acá interesa centrarnos en las acciones de

<sup>11</sup> Según datos históricos recogidos por el (CNCA, 2007) el fomento al cine nacional chileno data de 1941 tras la creación de la empresa estatal Chile Films S.A. Sin embargo, el propio Edwin Harvey sitúa los aportes de esta empresa a partir del decreto supremo 2.581 de julio de 1942 (2005: 75). Estas incongruencias podrían discutir ese tercer lugar otorgado a Colombia.

intervención estatal que surgieron con la ley de cine de 2003, de ahí la relación mecanismo-normativa en la que se hace hincapié (véase tabla 2).

Como ya se dijo, la Ley General de Cultura de 1997 constituye un antecedente en materia de política cinematográfica, al definir (en los artículos del 41 al 46) medidas de estímulo y financiación y posibilitar el nacimiento del Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica “Proimágenes en movimiento” (abril de 1998), como entidad autónoma encargada del financiamiento a través de incentivos directos, créditos, y premios por taquilla o participación en festivales.

El interés por superar las brechas entre lo cultural y lo industrial y de revertir el deficiente escenario productivo, motivó en 2003 una iniciativa aún no contemplada: la aprobación de un nuevo régimen legal de fomento (bajo el amparo de la Ley 814) que proveería un cuadro económico de financiamiento al cine nacional concentrado en el incentivo fiscal a la industria cinematográfica (Harvey, 2005). Este reajuste encontró su materialización en el Fondo para el Desarrollo Cinematográfico, dotado de una cuenta especial bajo la tutela del Consejo Nacional de las Artes y de la Cultura en Cinematografía. A continuación, se atiende su contribución económica: cabe empezar por las fuentes de partida que alimentan el Fondo, la primera de ellas son los recursos asignados por el presupuesto general de la nación. Datos publicados por el Ministerio de Hacienda (tabla 1) nos ofrecen una idea de la inversión destinada al sector en un año. De los 30 sectores incluidos en el presupuesto general de la nación, la cultura ocupa el lugar 26 con un 0.16% (122 millones 670 mil 281 dólares), y de ese monto el Ministerio de Cultura destina 0.70 % a la “asistencia y apoyo para el desarrollo artístico e industrial de la cinematografía” (862 mil 758) (MinHacienda, 2018).

Otros recursos que alimentan al Fondo son: el importe de sanciones e intereses por incumplimiento de convenio; aportes y transferencias internacionales; donaciones e inversiones de actores privados (se hará alusión más adelante); y una cuota parafiscal —o cuota para el desarrollo cinematográfico— que pagan los productores

(5% de sus ganancias), distribuidores (8.5% de la taquilla neta) y exhibidores (8.5% de los rendimientos por comercializar películas foráneas).

**Tabla 1.** Presupuesto destinado al sector cinematográfico en Colombia (en dólares).

<b>Año</b>	<b>Presupuesto general de la nación</b>	<b>Presupuesto a la cultura</b>	<b>Presupuesto para Asistencia y apoyo cinematografía</b>
2017	75.906.472.382	122.670.281	862.758*

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Boletín No. 176 del Ministerio de Hacienda, cifras calculadas al valor promedio del dólar en 2017 (MinHacienda, 2018).<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Nota: Cifra tomada del informe de Ejecución presupuestal de Ministerio de Cultura (diciembre de 2017).

**Tabla 2.** Mecanismos de fomento público al cine en Colombia regulados en las políticas vinculadas al cine.

Forma en que se expresa fomento	Tipo de mecanismo		Énfasis en proceso cadena valor	Ley que lo regula	Generalidades	
Directa	Subsidio y crédito	Fondo de Desarrollo Cinematográfico (FDC)	Estímulo por concurso Ayudas automáticas	Financiación: creación, producción y coproducción. En menor medida exhibición y distribución.	Ley 814 de 2003	Depende directamente del comportamiento taquilla en salas del país. Ayuda que se gestiona a través del FDC con los propios recursos de este.
Indirecta	Exenciones impositivas	Exención fiscal contribuyente a la industria		Financiamiento: producción.	Ley 814 de 2003	Contribuyente que invierte o dona deduce de su base gravable el 165% del valor invertido o donado.
Indirecta	Requisito de nacionalidad	Reconocimiento "producto nacional"		Protección y financiamiento: producción, distribución y exhibición.	Ley 814 de 2003	Requisito para acceder estímulos FDC y a estímulos tributarios.
Indirecta	Cuota de pantalla			Protección: exhibición.	Ley 814 de 2003	Dicta % mínimos de exhibición de obras nacionales.
Indirecta	Ventanilla única	Expedición permisos de rodaje y Servicios logísticos		Apoyo y financiamiento: producción.	Ley 1556 de 2012	Devolución o contraprestación (del 40% y el 20% según el concepto) para películas rodadas en Colombia.
Directa	Convenios de coproducción	Coproducción colombiana		Financiamiento: producción.	Ley 397 de 1997	Se apoya estímulos que regula Ley de 2003. Dispone 3 requisitos (financiero, técnico y artístico) para acceder a estos recursos.
		Ibermedia		Financiamiento: coproducción en gran medida.	Adhesión en 1998	Estado contribuye cuota como país y ello permite acceso apoyos a través del Programa.
		Colombia-Canadá		Financiamiento: coproducción	2002	Se negocian % de financiamiento por las partes.
		Colombia-Francia		Financiamiento: coproducción y capacitación profesional	Mayo de 2013	Se financia a través comisión mixta. Las obras resultantes gozan privilegios que regula la ley cinematográfica.

Fuente: Elaboración propia con datos de las legislaciones vinculadas al sector cinematográfico en Colombia.

Con respecto a los ingresos por concepto de la cuota parafiscal, el Fondo ha recibido entre agosto de 2003 y diciembre de 2017 la suma de 68 mil 639 dólares, de acuerdo con el *Anuario estadístico de cine colombiano 2017* (Mincultura, 2018: 39). La tabla (3) recoge la etapa a partir de 2004. A excepción de 2005, el recaudo histórico del FDC gracias a este mecanismo ha mantenido una tendencia creciente en el tiempo.

**Tabla 3.** Recaudo histórico del FDC por concepto de cuota parafiscal (2004-2017).

Año	Recaudo en USD
2004	2.167.037
2005	1.971.114
2006	2.140.724
2007	2.226.235
2008	2.340.812
2009	3.336.575
2010	4.669.774
2011	5.296.426
2012	5.377.035
2013	5.807.865
2014	6.376.889
2015	8.174.285
2016	8.794.201
2017	9.333.437

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del *Anuario Estadístico del Cine Colombiano 2017* (Mincultura, 2018: 124).

Los recursos de esta cuota se destinan luego al desarrollo cinematográfico. Entre 2004 y 2017 el Fondo premió 3 mil 161 proyectos con un monto que asciende a 42 millones 683 mil 225 dólares (en las categorías de estímulo por concurso y ayuda automática) (Mincultura, 2018: 40).

**Tabla 4.** Estímulos entregados por el FDC (2004-2017).

Convocatoria	Estímulos totales en dólares
2004	877.126,80
2005	1.670.139,70
2006	1.742.564,60
2007	1.591.010,90
2008	1.638.505,10
2009	1.897.499,40
2010	2.636.817,10
2011	4.067.279,80
2012	4.564.837,50
2013	4.491.477,30
2014	4.532.253,10
2015	6.010.749,30
2016	6.962.965,00
2017	7.758.187,20
<b>Total</b>	<b>42.683.225,5</b>

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Anuario Estadístico del Cine Colombiano 2017 (Mincultura, 2018: 125).

Para el año 2018, el FDC contó con una bolsa de 6,7 millones de dólares destinados al financiamiento de proyectos (Guía de Coproducción, 2018). Si bien estas asignaciones directas, gratuitas y no reembolsables, comprenden todas las etapas y procesos industriales de un proyecto cinematográfico, se ha establecido históricamente que aproximadamente el 70% de esos ingresos se destinen a la creación, producción y coproducción de filmes nacionales, y el 30% restante quedaría para la exhibición, distribución y otros aspectos vinculados con la formación. Por ejemplo, se destina una parte este pequeño porcentaje para el lanzamiento de películas mediante estímulos enfocados a los gastos de producción de copias, tráiler y publicidad.

Más allá del Estado, la Ley 814 ha buscado fomentar el aporte de otros actores al sector.<sup>13</sup> Aquellos contribuyentes que realicen inversiones y/o donaciones a proyectos nacionales cinematográficos pueden deducir de su base gravable el 165% del valor invertido o donado (Art. 16, modificado por Art. 195 de la Ley 1607/12).

<sup>13</sup> Canales de televisión, empresas productoras, distribuidoras y exhibidoras de cine, cualquier otra empresa privada y/o sin ánimo de lucro, entidades de capital mixto, sector financiero y personas naturales.

Para esto el proyecto debe estar avalado por la condición de “proyecto nacional”. Gracias a este estímulo tributario se entregaron en la etapa aludida 1,406 certificados de inversión y donación que equivalen a 70 millones 675 mil 290 dólares inyectados para beneficio de 326 proyectos cinematográficos. Según se observa en la tabla (5), 2011 y 2017 (con cifra récord hasta el momento) fueron los años que más recursos entraron al cine por esta vía, este último año con un incremento de 2 millones 713 mil 272 dólares y 39 certificados respecto a 2016, según el *Anuario* (Mincultura, 2018: 38).

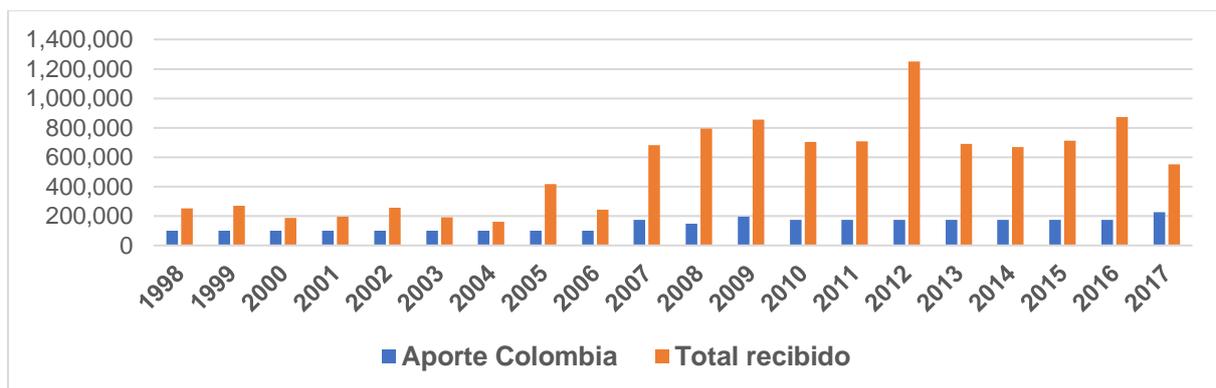
**Tabla 5.** Inversión y/o donación de los contribuyentes a proyectos cinematográficos nacionales (2004-2017).

Año	Certificados		Total certificados	Monto dólares
	Donación	Inversión		
2004	-	16	16	171.128
2005	1	49	50	373.772
2006	2	81	83	1.211.160
2007	2	62	64	2.478.927
2008	1	84	85	5.325.488
2009	2	111	113	6.198.106
2010	1	109	110	5.562.502
2011	5	146	151	8.767.037
2012	5	64	69	6.262.560
2013	3	121	124	6.858.026
2014	3	136	139	6.876.039
2015	5	92	97	4.808.133
2016	14	119	133	6.534.570
2017	30	142	172	9.247.842
<b>Total</b>				<b>70.675.290</b>

Fuente: Elaboración propia, con datos tomados del Anuario Estadístico del Cine Colombiano 2017 (Mincultura, 2018: 123).

Por otro lado, cabe reconocer el impulso que ha representado para la cinematografía nacional los convenios multilaterales asumidos, especialmente el caso del Programa Iberoamericano de estímulo a la coproducción (Ibermedia).<sup>14</sup> Colombia se integró a esta comunidad desde 1998, gracias al respaldo estatal que hasta 2017 ha contribuido con un total de 2 millones 870 mil dólares. Ese espaldarazo ha sido más que redituable (Figura 4), pues los 257 proyectos colombianos premiados en la misma etapa se han beneficiado con la cifra de 10 millones 652 mil 159 dólares lo cual equivale a un retorno de la inversión del 271.2%. El mejor año fue 2012, que supuso un retorno de lo invertido por el Estado equivalente al 613.3% (Mincultura, 2018: 41).

**Figura 4.** Balance histórico (en dólares) de la inversión de Ibermedia en proyectos nacionales (1998-2017).



Fuente: Elaboración propia, con datos tomados del *Anuario Estadístico del Cine Colombiano 2017* (Mincultura, 2018: 137).

En esta modalidad el apoyo a la coproducción ha sido prioridad (102 proyectos premiados con 9.5 millones), mientras que la distribución (7 proyectos con 102 mil 500 dólares) y la exhibición (4 proyectos con 20 mil 500 dólares) (Mincultura, 2018: 41) han sido los procesos menos atendidos, lo cual también se explica a partir del enfoque del programa.

<sup>14</sup> Se constituyó en 1996 y arrancó en 1998. Lo integra una comunidad de 21 países. En las 25 convocatorias realizadas en 19 años, ha ayudado a coproducir 787 proyectos audiovisuales, contribuido a la exhibición de 298 películas y a la promoción y distribución de 283 filmes, sin contar otras ayudas a la formación que totalizan una inversión de 93 millones de dólares, según refiere la página digital del Programa Ibermedia (<http://www.programaibermedia.com/el-programa/ibermedia-en-cifras/>).

A propósito del tema de la coproducción, cabe acotar que, según los requisitos dispuestos en la Ley 397 de 1997,<sup>15</sup> el país promueve las coproducciones como una vía para la internacionalización del cine. Una vez que posee los requisitos, el proyecto está habilitado para acceder (mediante el productor nacional) a los dos mecanismos de financiación pública complementarios que regula la ley de cine de 2003, lo cual constituye una importante ayuda económica.

En materia de apoyo indirecto debe valorarse lo que ha supuesto la Ley de filmaciones de 2012. Sin dudas, uno de los estímulos más sugerentes de este marco es la devolución o contraprestación del 40% del valor de los gastos por concepto de “servicios cinematográficos” para películas rodadas total o parcialmente en Colombia, y del 20% de los gastado en “servicios logísticos cinematográficos”, lo cual aplica para compañías o ciudadanos nacionales. El pago de recurso se hace a través del Fondo Fílmico Colombia (FFC), instrumento de financiación que surgió en 2012 y se alimenta del Presupuesto General de la Nación. Para este estímulo el FFC cuenta con un presupuesto aproximado de 12 millones de dólares anuales (en enero de 2018 estableció un tope por proyecto de 1.2 millones). Gracias a esto, hasta junio de 2018 se habían aprobado 39 producciones cinematográficas para su rodaje en territorio nacional, que dejaron el equivalente a 58 millones 131 mil 488 de dólares, de esta cifra el Gobierno aportó 19 millones 364 mil 014 como contraprestación (Presidencia de la República, 2018).

### **Mecanismos con énfasis en la protección**

Asimismo, encontramos otros mecanismos con un énfasis en la protección: uno de ellos, la *resolución de reconocimiento como producto nacional* que otorga la Dirección de Cinematografía del Ministerio de Cultura, resolución que da acceso a los estímulos del FDC y a beneficios tributarios, de ahí que contribuye en cierto

---

<sup>15</sup> Son tres los requisitos a cumplir para obtener el título de coproducción colombiana: 1) el financiero (el porcentaje mínimo de la participación económica de la empresa colombiana debe ser del 20%); 2) un mínimo de participación del equipo técnico colombiano; 3) las cuotas de participación de talento artístico en la producción.

modo a la exhibición de obras nacionales. Según el *Anuario*, entre 2004 y 2017 se han reconocido 482 obras cinematográficas como producto nacional (Mincultura, 2018: 36). Esta variable también da cuenta del crecimiento de la producción nacional.

De igual manera, la legislación de 2003 instituye la reserva de cuota de pantalla (artículo 18) que permitiría dictar porcentajes mínimos de exhibición de títulos nacionales en salas o en cualquier otro espacio, algo que en la práctica parece aplicarse solo para la televisión. También el artículo 14 de la misma ley decreta medidas proteccionistas a favor de los cortometrajes. Estos pueden descontar 6.25% sobre la contribución a su cargo en materia de exhibición.

Pero a pesar de estos estímulos, sigue vigente una realidad marcada por las escasas posibilidades de intercambio de películas entre los países latinoamericanos e impedimentos por parte de las compañías de exhibición para la recaudación en taquilla: “muchas veces los filmes no pasan del primer fin de semana o se relegan a salas poco representativas u horarios complicados para el público” (Rivera-Betancur, 2014: 138). Aun así, la creciente recaudación del Fondo (los más de 68 mil dólares) en parte se debe al crecimiento constante de la taquilla en las salas de cine del país.

Sin dudas, el aumento experimentado en los últimos diez años (192 %) en cuanto a los millones de espectadores tiene su correlato en los ingresos. En 2017, 62 millones 963 mil 454 espectadores acudieron a las 1082 salas que tenía el país hasta entonces —de ellas el 88,1 % pertenece a cinco exhibidores: Cine Colombia (307),<sup>16</sup> Royal Films (251), Cinemark (193), Procinal (148), y Cinépolis (54), mientras que el porcentaje restante se distribuye entre 129 exhibidores. Esta cifra de asistencia generó una taquilla de 184 millones 987 mil 084 dólares, que representó un aumento del 232% comparado con los ingresos de 2008 (Mincultura, 2018: 11).

---

<sup>16</sup> La empresa comercializadora de cine más grande del país.

De manera que la asistencia a salas y la taquilla permiten valorar el impacto social que tiene el comportamiento económico del sector.

En cuanto al cine nacional, el panorama se muestra más cíclico (tabla 6). La asistencia en este periodo tuvo su aumento más alto entre 2010 y 2011 (97%) y entre 2014 y 2015 (55%), precisamente en este último año la gran sorpresa la dio la producción independiente *El abrazo de la serpiente* (Ciro Guerra, 2015) que convocó a más de 100 mil espectadores a salas y obtuvo una nominación al Oscar —el filme contó con un apoyo de 379 mil 198.3 dólares para su desarrollo y producción— (Mincultura, 2012).

**Tabla 6.** Espectadores y taquilla para el cine nacional (2008-2017).

Año	Espectadores	Taquilla
2008	2.273.284,00	5.903.503
2009	1.231.758,00	2.702.559
2010	1.527.757,00	3.160.011
2011	3.006.190,00	6.848.818
2012	3.400.445,00	8.062.971
2013	2.140.968,00	5.198.924
2014	2.205.769,00	5.306.896
2015	3.427.922,00	8.362.632
2016	4.791.703,00	11.993.599
2017	3.684.450,00	9.128.354

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Anuario Estadístico del Cine Colombiano 2017 (Mincultura, 2018: 76).

Si bien en 2012 se superó la barrera de los 40 millones de espectadores totales, el cine nacional solo pudo acaparar para sí 3.4 millones, aunque fue un año significativo en el comportamiento de asistencia a salas: coincidieron simultáneamente en cartelera cinco películas colombianas (en agosto) y se estrenó al menos una cada mes (Mincultura, 2013). Además, cuatro de las películas estrenadas ese año encabezan el *top 10* en cuanto asistencia durante el periodo 2004-2017. Un hecho que se explica a partir de la apertura de nuevas salas y por el aumento de la exhibición de películas en formato 3D (Mincultura, 2013). En materia

de asistencia el récord se lo lleva la cinta *El paseo 4* (Juan Camilo Pinzón, 2016), estrenada en diciembre de 2016 y devenida la más taquillera en la historia del país, con 1 millón 652 mil 722 espectadores —contó con los estímulos del Fondo.

**Figura 5.** Comparativo de asistencia al cine (millones de espectadores) en Colombia (2008-2017).



Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Anuario Estadístico del Cine Colombiano 2017 (Mincultura, 2018).

Según la figura (5) el cine nacional, aunque viene mostrando una tendencia al crecimiento (con alguna recaída) en el número de espectadores, todavía ese porcentaje parece muy bajo respecto a los millones de espectadores totales por año. Llegar al público, convocarlo y permanecer en sala continúan siendo desafíos todavía no resueltos. Frente a esto, más allá de las salas comerciales, se han previsto en el ámbito de los instrumentos de fomento impulsados por las instituciones, otras iniciativas que permitan fortalecer la circulación y exhibición alterna en el país: La Semana del Cine Colombiano, los Festivales —a 2017 se registraron 71— y Muestras de Cine —20 en total para el mismo año (Mincultura, 2018)—, la plataforma digital Retina Latina (enfocada en la promoción de cine latinoamericano)<sup>17</sup> y otras salas alternas con un concepto de funcionamiento

<sup>17</sup> La audiencia colombiana es la más grande de los diez países referenciados que visitan esta plataforma digital.

distinto. Sin embargo, la exhibición de cine nacional todavía es muy limitada en estos espacios (por distintos factores).

Estas cifras permiten afirmar que uno de los pendientes del cine colombiano es la relación con su público, un tema vinculado a la formación de audiencias, donde las políticas vigentes muestran un discreto énfasis. En el país existe una estrategia de fomento (Plan Audiovisual Nacional) en concertación con el Ministerio de Cultura que destina financiamiento público a este proceso formativo a partir de un portafolios de estímulos (becas y premios y el programa para la formación en apreciación cinematográfica) y diversas estrategias (“La maleta de películas”, “Imaginando nuestra imagen”, “Cine en el cerebro social”).

## Conclusiones

Radiografiar los mecanismos de fomento público regulados en las políticas culturales cinematográficas, permite en primera instancia reconocer la voluntad estatal por actualizar el andamiaje legal e institucional que sostiene al séptimo arte, sobre todo a partir del nuevo régimen legal de fomento instituido en Colombia a partir de 2003. Por otro lado, una mirada a la tabla (3) revela el énfasis de estos instrumentos en el financiamiento a la producción, proceso al cual el Fondo destina el 70% de sus estímulos. El resultado de ello es una producción nacional en ascenso, según refleja la cantidad estrenos nacionales, un indicador no monetario cuyo carácter descriptivo-cuantitativo permite una lectura del sector en términos de crecimiento productivo, algo que usualmente suele tomarse como medidor de calidad de las cinematografías. De igual manera los mecanismos de fomento que se expresan en indicadores monetarios (recaudo del fondo, estímulo del fondo, aporte de Ibermedia) permiten observar su inclinación hacia uno de los procesos industriales de la cadena de valor, lo cual contribuye con un *boom* sistemático — pero no sustentable, diría el sociólogo Roque González (2015)— derivado del énfasis neofomentista arriba subrayado. Lo anterior se traduce en un buen pretexto para continuar concentrando los recursos económicos e incluso las miradas

reflexivas en la producción —no por gusto el proceso industrial más estudiado (Benet, 2004). Ergo, el tema de la distribución y exhibición del audiovisual padecen el doble olvido del Estado y de la academia, para construirse en el “talón de Aquiles del cine nacional” (González, Barnes y Borello, 2015: 53) y como extensión de la investigación cinematográfica. Lo cual permite hablar apenas de una cinematografía en desarrollo que transita por su época más fructífera. Sin embargo, las políticas vigentes en Colombia siguen debiéndole al sector otros mecanismos que refuercen la distribución y exhibición de filmes hechos en casa. La convocatoria de público parece la asignatura pendiente que deriva en el escaso tiempo que permanecen los filmes en cartelera. Un buen comienzo sería hacer valer al menos los porcentajes mínimos que dispone el artículo 18 de la ley 814 en el intento por proteger de la ingente supremacía que plantea Hollywood en las carteleras del país —una característica de la región en general.

Cabe decir que el acercamiento al aspecto financiero de las políticas cinematográficas enfrenta entre sus limitaciones el acceso a información económica actualizada y exhaustiva, unido al problema del rigor con el que se suelen informar y registrar los datos, de lo cual muchas veces se deriva la dificultad para completar el cuadro del financiamiento. No siempre es posible solventar estas carencias sobre todo porque a la escasez de datos fidedignos se le suman otros aspectos a sortear subrayados por (Harvey, 2003: 279): la variabilidad de los tipos de cambio de las monedas nacionales; la fluctuación permanente de las tasas de inflación por la inestabilidad económica; la ausencia de series cronológicas que permitan observar tendencias. Al respecto se ha de reconocer la importancia de información indispensable proveniente de encuestas nacionales y estudios sectoriales realizados por diversas instituciones, unido a los marcos analíticos provistos por los manuales metodológicos que fueron adaptados a las necesidades de este trabajo. Por último, y en aras de una valoración más profunda, se vuelve preciso apelar a otros indicadores que permitan apreciar el número de pantallas para la exhibición, el tiempo en cartelera, la diversidad e identidad que promueven estos instrumentos desde las políticas, por ejemplo, a partir de las opciones que se ofrece para acceder

y promocionar otros productos fílmicos. A raíz de este acercamiento vale resaltar la necesidad de enfoques comparativos en coherencia con las desiguales singularidades que hacen únicas a cada cinematografía.

### Bibliografía

- Benet, Vicente (2004). "La industria cinematográfica y la censura" en *La cultura del cine. Introducción a la Historia y la estética del cine*, Barcelona: Paidós Comunicación, pp. 173–195.
- Buitrago, Felipe e Iván Duque (2013). *La economía naranja. Una oportunidad infinita*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CNCA (2007). *Política Nacional del Cine y el Audiovisual. Propuesta Consejo del Arte y la Industria Audiovisual*. Disponible en: <http://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2012/03/Pol%C3%ADtica-Nacional-del-Cine-y-el-Audiovisual.pdf> (Acceso: 13 de mayo de 2017).
- Corado, Carlos Eduardo (2010). "Diagnóstico sobre las políticas de fomento a la industria cultural del cine en Latinoamérica". Tesis de maestría. El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".
- Filgueira, Fernando (2013). "Los Regímenes de Bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, número 2, pp. 17-46.
- Getino, Octavio (2007). "Los desafíos de la industria del cine en América Latina y el Caribe" en *Zer*, número 22, pp. 167-182.
- González, Leandro; Carolina Barnes y José A. Borello (2015). "El talón de Aquiles: exhibición y distribución de cine en la Argentina" en *H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, número 14, pp. 51-79. Disponible en: <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind/article/view/656/1209> (Acceso: 15 de noviembre de 2017).
- González, Roque (2012). "Espacio cinematográfico latinoamericano. Neofomentismo en un contexto de convergencia tecnológica" en *Revista Eptic*, número 3, pp. 146-164.
- \_\_\_\_ (2015). "Políticas públicas cinematográficas. Neofomentismo en Argentina, Brasil y México (2000-2009)". Tesis doctoral. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Guía de Coproducción (2018). *Guía de Coproducción. En nuestra industria creemos. La industria del cine colombiana en su mejor momento*. Bogotá: Procolombia/ Proimágenes Colombia/ Gobiernos de Colombia. Disponible en: [http://locationcolombia.com/wp-content/uploads/2018/04/coproduccion\\_2018\\_digital-Espa%C3%B1ol.pdf](http://locationcolombia.com/wp-content/uploads/2018/04/coproduccion_2018_digital-Espa%C3%B1ol.pdf) (Acceso: 20 de febrero de 2018).

- Harvey, Edwin (2003). *La financiación de la cultura y de las artes. Iberoamérica en el contexto internacional (instituciones, políticas y experiencias)*. Iberautor: Madrid.
- \_\_\_\_ (2005). *Política y financiación pública de la cinematografía: países iberoamericanos en el contexto internacional (antecedentes, instituciones y experiencias)*. Madrid: Fundación Autor.
- Mincultura (2018). *Anuario Estadístico del Cine Colombiano 2017*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Mincultura. (2013). *Anuario estadístico del cine colombiano 2012*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Mincultura (2012). *Anuario estadístico del cine colombiano 2011*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- MinHacienda (2018). *Boletín No. 176: Congreso aprueba Presupuesto General de la Nación 2017 por 224,4 billones de pesos*. Bogotá: Ministerio de Hacienda.
- Paranaguá, Paulo Antonio A. (2003). *Tradición y modernidad en el cine de América Latina*. Ciudad de México: FCE.
- Presidencia de la República (2018). *Presupuesto para la cultura pasó de un billón de pesos a más de dos y medio billones de pesos*, 18 de junio. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/180618-Presupuesto-para-la-cultura-paso-de-un-billon-de-pesos-a-mas-de-dos-y-medio-billones-de-pesos> (Acceso: 18 febrero de 2018).
- Rivera-Betancur, Jerónimo (2014). "¿Va el cine colombiano hacia su madurez? Análisis de 10 años de ley de cine en Colombia" en *Anagramas*, número 25, pp. 127-144. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=491548259008> (Acceso: 18 de enero de 2017).
- Semana (2017). "Aprobada la ley Pepe Sánchez. De qué se trata la ley Pepe Sánchez", 23 de mayo. Disponible en <https://www.semana.com/cultura/articulo/de-que-se-trata-la-ley-pepe-sanchez/526239> (Acceso: 4 de enero de 2018).
- Throsby, David (2010). *The Economics of Cultural Policy*. New York: Cambridge University Press.
- UNESCO (2009). *Marco de estadísticas culturales (MEC) de la UNESCO 2009*. Quebec: Instituto de Estadística de la UNESCO.

---

\* Susadny González Rodríguez es Licenciada en Periodismo por la Universidad de La Habana. Máster en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Cursa actualmente el doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad de Guadalajara. Ha impartido seminarios de realización audiovisual e incursionado en la escritura y dirección de materiales audiovisuales. Sus intereses de investigación giran en torno a las políticas culturales cinematográficas, el papel del Estado y la participación de otros actores sociales en la concreción de estos procesos legislativos en América Latina. Entre sus publicaciones más recientes está el artículo "Radiografía del cine cubano: condiciones para la promulgación de una política cinematográfica", publicado en la revista *El ojo que piensa* (número 16, enero-junio de 2018). E-mail: [susygr@gmail.com](mailto:susygr@gmail.com)