

## ¿Quién necesita cine? Políticas culturales y políticas cinematográficas en el Uruguay (1990-2010)

por Deborah Duarte\*

**Resumen:** Generalmente la inactividad del Estado uruguayo referente a su cinematografía nacional se entendió por las dificultades de escala de un mercado pequeño en relación con un Estado empobrecido. En este contexto, el siguiente artículo tiene dos propósitos. En primer lugar, se busca incluir elementos que ayuden a la comprensión del cambio de la acción pública que hubo a partir de la década del noventa, incorporando otras perspectivas de análisis. Proponemos un cambio de paradigma de política cultural anclado en aspectos locales, tales como el crecimiento del interés de la ciudadanía por las producciones cinematográficas locales y el trabajo constante de algunas asociaciones de la sociedad civil. En segundo lugar, apoyándonos en entrevistas hechas a referentes del sector, exploraremos las iniciativas de mayor relevancia desarrolladas en la década del 90 y en la década del 2000.

**Palabras clave:** cine uruguayo, política cultural, política cinematográfica

**Abstract:** The Uruguayan State's lack of activity related to local cinema has usually been understood as a consequence of the difficulties of scale associated with a small market in the context of a impoverished State. In this context, this article has two purposes. First, we seek to understand the change in public action since the 1990s by including other perspectives of analysis. We propose a change in the paradigm of cultural policy anchored in local aspects, such as the local population's increased interest in Uruguayan cinema and the constant work of certain civic associations. Secondly, we explore the most relevant public initiatives developed during the 1990s and 2000s, relying on interviews with key personalities within the sector.

**Key words:** Uruguayan cinema, cultural policy, film policy

**Fecha de recepción:** 09/07/2014

**Fecha de aceptación:** 28/08/2014

## Introducción<sup>1</sup>

A inicios de los noventa, Claudio Rama y Gustavo Delgado diagnosticaban la carencia casi absoluta de iniciativas públicas relacionadas con el mercado cinematográfico:

El Uruguay ni tuvo una política que aprovechara el boom cinematográfico para conformar una industria cultural, ni tampoco la tuvo durante las sucesivas caídas que sufrió el mercado cinematográfico, a inicios del sesenta con la irrupción de la tele blanco y negro; a inicios del setenta con la aparición de la televisión a color; ni a fines del ochenta con la masificación de los clubes de video; ni parece tampoco que fuera a tenerla cuando a mediados del noventa se popularice en Uruguay la televisión por cable video (Rama, Delgado, 1992: 40).

Luis Stolovich en sus análisis desde la perspectiva de la economía de la cultura nos da algunas claves primordiales para entender este fenómeno. La existencia de costos fijos en la producción de la actividad cultural implica la existencia de un tamaño mínimo de mercado para que esa manifestación cultural sea viable económicamente. En el caso del audiovisual en Uruguay estas restricciones son particularmente duras debido a los altos requerimientos de escala productiva y comercial (Stolovich, 2002).

Sin embargo, desde la década del noventa (en donde se contextualiza la cita del trabajo de Rama y Delgado) podemos observar que la acción estatal ha ido

---

<sup>1</sup> Artículo redactado en el marco del proyecto "Industrias creativas innovadoras: una década de cine nacional". Resp: Rosario Radacovich. El proyecto fue realizado por un equipo interdisciplinario de investigadores durante los años 2010-2012. Se propuso explorar los factores desencadenantes y delinear los rasgos del denominado "boom productivo" del cine nacional durante la década del 2000 a los efectos de realizar un diagnóstico del escenario reciente y las potencialidades futuras del sector, con énfasis en la producción de ficción cinematográfica de larga duración. En este marco se realizaron 25 entrevistas en profundidad a directores de cine uruguayo (filmadas y en audio) y 6 entrevistas a informantes calificados particularmente relacionados con las políticas públicas para el sector. Página web del proyecto: <http://www.prodic.edu.uy/investigacion/industrias-creativas-innovadoras-una-d%C3%A9cada-de-cine-nacional>

asumiendo la importancia del audiovisual y del cine en particular a través de la multiplicación de iniciativas de políticas públicas y de la consolidación de una institucionalidad para el sector, sobre todo por medio de la creación por decreto presidencial del Instituto del Cine y Audiovisual del Uruguay (ICAU) en el año 2008. Su creación consolida la legitimación de la acción estatal en relación con la cinematografía uruguaya y aumenta su peso relativo en el conjunto de las políticas culturales. Si bien ha habido en este período de tiempo cambios tecnológicos que han abaratado la producción audiovisual local, la ausencia del Estado en el ámbito de la industria cinematográfica no solo es entendible en relación con su viabilidad económica. Por tanto, este artículo se centrará en el análisis de algunos de los factores que creemos pueden contribuir a la comprensión del proceso por el cual se ha ido revirtiendo la indolencia de la acción pública. Concretamente, nos referiremos a un cambio de paradigma en política cultural. Según Bonet y Négrier, un paradigma de política cultural podría ser descrito en atención a su lógica dominante, a los sectores en donde se concretiza la intervención y a las finalidades que persigue la misma (Bonet y Négrier, 2008). Las variaciones conjuntas en estas tres dimensiones son lo que entendemos por cambio de paradigma.

Con el correr de la décadas de 1990 y 2000 se fue consolidando un viraje teórico, tanto a nivel internacional como local, que otorga un papel fundamental a las industrias culturales en casi todos los ámbitos sociales de relevancia. A su vez, estos análisis teóricos pueden ser anclados en aspectos locales, tales como el constante crecimiento del interés de la ciudadanía por las producciones cinematográficas locales, relevado a través de las encuestas de consumo cultural correspondientes a la década del 2000 y del número de espectadores alcanzado por las películas nacionales estrenadas en este período de tiempo; y el trabajo constante de algunas asociaciones de la

sociedad civil que se constituyeron como actores claves en el desarrollo de las intervenciones públicas<sup>2</sup>.

Asimismo, procuraremos describir en términos generales los instrumentos que se han desarrollado desde el ámbito público y exploraremos algunas claves de su funcionamiento a través de entrevistas en profundidad hechas a referentes del sector.

## **1. Elementos para comprender el cambio de la acción pública uruguaya en relación con la cinematografía nacional**

### **1.1. Paradigmas de política cultural**

La noción de paradigma en política pública se refiere al marco interpretativo que configura la autocomprensión del trabajo de los hacedores de políticas. Es decir, define no solo las metas y los instrumentos de una acción dada sino también la propia naturaleza del problema al que se dirigen. Según Hall, esta perspectiva nos permite integrar al análisis del cambio la permeabilidad del sistema político a las demandas externas, incluyendo el rol que las teorías disciplinarias pueden tener en la definición del problema (Hall, 1993).

En este sentido, la concreción de la acción pública en el sector audiovisual se relaciona con una revisión teórica de los conceptos más relevantes de la política cultural. Varios autores, tanto en el contexto latinoamericano (Barbero 1984, 1987; García Canclini 1989, 2000, 2004; Sunkel, 2012) como en el uruguayo (Achugar 1992; Bayce 1991), han insistido durante buena parte de las décadas del noventa y del 2000 en la caracterización de un paradigma de política cultural patrimonialista y centrado en la “alta cultura”. En términos

---

<sup>2</sup> Trataremos el caso de los Cineclubs y la Cinemateca Uruguaya, del Centro de Medios Audiovisuales (CEMA) y de la Asociación de Productores y Realizadores de Cine del Uruguay (ASOPROD) por ser las más citadas en las entrevistas realizadas.

generales, se refieren a la combinación de un Estado de connotaciones iluministas, en la medida que considera una acción cultural de tipo educacional (mediante el “desarrollo espiritual” o de rasgos virtuosos de la personalidad) promotor de una lógica patrimonialista, artística y elitista que tiende a incluir manifestaciones folclorizadas de la cultura popular en el marco de un discurso de la “autenticidad” de sus rasgos identitarios.

En esta lógica, las industrias culturales son entendidas como el sistema de producción de la cultura masiva. El arte, por el contrario, está sometido a demandas externas, principalmente a la búsqueda de mayor rentabilidad asociada a la ampliación máxima del público, pudiéndose caracterizar por la utilización de mecanismos técnicos y efectos estéticos inmediatamente accesibles al mismo.

Miller y Yúdice describen el rol del Estado en este escenario a través de la expresión “coartada del financiamiento” (Miller y Yúdice, 2004: 29-36) para hacer referencia a los relatos justificativos del subsidio estatal a la “alta cultura”. Aquí entraría la identificación de ciertos objetos como portadores de valor trascendental pero “vulnerables frente a la incapacidad pública de seguir siendo trascendental en sus gustos” (Miller y Yúdice, 2004: 29). En la base encontramos la falsa oposición excluyente entre placer e ilustración. El arte sería el dominio del “perfeccionamiento” y la “sofisticación” mientras la cultura masiva correspondería al “entretenimiento” y al “placer”, efímeros por definición. En tanto que el Estado debería asegurar la subsistencia del gusto de elite –“la cultura como progreso”–, el mercado sería un agente apto para evaluar el gusto popular –“la cultura como diversión”–, consolidando un modelo de privatización cultural para la gestión de las industrias culturales. Para el caso específico del cine, el Estado está ausente en las tres dimensiones características de la acción pública en este paradigma (institucionalización, profesionalización y democratización del acceso), dejando el papel protagónico al sector privado.

Si bien no es este el lugar para reseñar exhaustivamente las discusiones que se han ido procesando en el área de los trabajos sobre política cultural, sí podemos señalar algunos consensos relativos en la literatura específica. En primer lugar, se observa un cambio en la definición del concepto de cultura que intenta aunar el sentido antropológico, estético y semiótico. La cultura empieza a ser entendida como “el conjunto de procesos sociales de producción, circulación y consumo de la significación en la vida social” (García Canclini, 2004: 34). Lo cultural es pensado como constitutivo del sentido de lo social. A primera vista no habría mayores diferencias de perspectiva, en la medida que la función social y el sentido que la cultura adquiere en las distintas sociedades ha estado presente como definatorio de la acción pública. Sin embargo, siguiendo a Appadurai, los medios de comunicación electrónicos cambian el campo de la mediación masiva, ya que proveen nuevos elementos para la construcción de la imagen de uno mismo y del mundo. Debido a la velocidad con que se instalan en la cotidianidad de las personas, facilitan los recursos – antes monopolio exclusivo del espacio expresivo del arte, el mito y el ritual– para hacer de la construcción de la imagen del yo, un proyecto social cotidiano (Appadurai, 2001).

En una dirección similar, Barbero asocia la centralidad del audiovisual y de la digitalización, principalmente a su noción de identidad, como “una construcción que se relata” (Barbero, Ochoa, 2005: 116). Las construcciones identitarias nacionales son menos una función de culturas desarrolladas separadamente y más un proceso de reapropiación y combinación desigual de elementos de distintas sociedades y de la propia, vía la conexión mediática. Esta proporciona a su vez las estrategias de reelaboración identitaria necesarias para su visualización política y de subversión de la lógica del mercado, al presentarse como el lugar de emergencia de un “nuevo tejido de la socialidad” (Barbero, 2002:5).

Si bien la producción de sentido no es exclusiva de ningún sector social, ni de ningún país en particular, el acceso a la producción y al consumo de bienes culturales sí lo es, dada la inequidad en el acceso a nuevas tecnologías (con las posibilidades de diversificación del consumo que por ahora le son inherentes) y la concentración del mercado cinematográfico mundial. No está de más recordar el aplastante predominio mundial de la cinematografía estadounidense, fruto, entre otras cosas, de una agresiva historia de penetración de mercados (García Canclini, 2004). En este sentido, el riesgo no se relaciona tanto con la alerta de homogenización cultural sino más bien con la posibilidad de que “sólo encuentren lugar las diferencias comercializables y que la gestión cada vez más concentrada de los mercados empobrezca las opciones de los públicos y su diálogo con los creadores” (García Canclini, 2005:3).

En este contexto, la intervención pública se considera indispensable en un doble sentido: para facilitar la disponibilidad de la diversidad de imágenes, sustento de la reelaboración del sentido identitario, y para viabilizar la contribución al desarrollo económico que hace la cultura en general y las industrias culturales en particular, en términos de PBI, generación de empleo, comercio, etc. (Getino, 1997). De esta manera, la reconfiguración del rol de las industrias culturales asocia la diversificación del sentido de lo social con el desarrollo cultural y económico.

## **1.2. Actores de la sociedad civil**

Las organizaciones de la sociedad civil conforman el entramado de una institucionalidad perteneciente a la esfera privada que antecede a las iniciativas públicas y con las que estas últimas deben estar en diálogo permanente. Una revisión exhaustiva de las asociaciones de la sociedad civil relacionadas con el cine en el Uruguay implicaría una investigación en sí misma; por tanto, en este

espacio nos limitaremos a reseñar algunas de ellas, que aparecen desde distintos ángulos de acción como las más visibles.

Pensando en términos de antigüedad, comenzaremos por nombrar los cineclubs. El cineclubismo tiene una larga historia en el Uruguay: su importancia se relaciona con crear condiciones de accesibilidad a filmes que de otra manera no se hubieran estrenado en el país, constituyendo un espacio indispensable para la formación del público y de los realizadores potenciales. Además, como señalaba Marauda de los Santos, ya en la década del '50 el cineclubismo nacional procuraba adaptarse al contexto local agregando a sus funciones la docencia y la realización cinematográfica (Rama, 1992). En un país sin industria cinematográfica y sin escuelas oficiales de cine, fueron los cineclubs los que comenzaron a impartir una docencia técnico-estética y fomentaron la realización de películas (cortometrajes), auspiciando la creación de una cinematografía nacional (op.cit.).

Mención particular merece la Cinemateca uruguaya, fundada en 1953 a partir de la propuesta de Cine-Club y Cine Universitario de crear una organización central que reuniese los esfuerzos dispersos e individuales, formando un catálogo de las películas existentes en el Uruguay. La Cinemateca es uno de los mayores archivos fílmicos de América Latina: su colección abarca numerosos títulos de la cinematografía internacional e incluye la mayoría de la producción audiovisual realizada en el país desde el primer film uruguayo rodado en 1919. Independientemente de la oscilación de su número de socios en el correr de estos casi 60 años, la Cinemateca supo mantener su continuidad como ventana de exhibición alternativa de un sinnúmero de filmes de difícil acceso al circuito comercial, siendo la institución más citada en la construcción de la cultura cinematográfica de las personas pertenecientes al ámbito audiovisual local. Cabe agregar que además posee una escuela de cine a nivel de enseñanza terciaria y un Centro de Documentación Cinematográfica.



En 1981 se funda oficialmente la productora CEMA (Centro de Medios Audiovisuales), sociedad civil dedicada a producir y difundir contenidos audiovisuales. La importancia de CEMA en el medio local está definida por dos aspectos fundamentales. En primer lugar, la estrategia cooperativa implicó un salto cuántico con relación a una producción que hasta ese momento se había desarrollado a base de impulsos individuales. Según Melzer, entre 1985 y 1994 salen de CEMA veintisiete videos propios y otros tantos producidos por terceros pero que cumplen su proceso en el contexto de la institución, algunos pilotos de televisión, varios programas también para televisión que alcanzan cierta continuidad, un par de producciones de radio, una coproducción fílmica con Argentina (*Patrón*, Jorge Roca, 1995) y una película en video: *La verdadera historia de Pepita la pistolera* (Beatriz Flores Silva, 1993), que alcanzó buenos niveles de difusión y aceptación (Melzer, 2011). En segundo lugar, la productora que nucleó a muchas personalidades del sector se constituyó como un espacio de discusión de aspectos estéticos y políticos de la cinematografía nacional que serían retomados en el marco de iniciativas asociativas posteriores, en particular la Asociación de Productores y Realizadores de Cine del Uruguay (ASOPROD), muchos de ellos formados dentro de CEMA.

ASOPROD fue creada en 1994 con el objetivo de “coordinar e impulsar acciones tendientes a la defensa y promoción de la actividad cinematográfica en el Uruguay” (Asociación de Productores y Realizadores de Cine del Uruguay, 2012). En este sentido, desde su creación constituye un espacio de definición y elaboración de las necesidades del sector que ha podido condensarse en propuestas concretas (se destaca particularmente su participación en la elaboración del proyecto de ley de cine aprobado en el año 2008), y ha sabido defenderse manteniendo un activo papel por medio de acciones reivindicativas. Es necesario recordar las intervenciones de tipo gremial que la Asociación tuvo, relacionadas con los incumplimientos del Estado uruguayo tanto con el FONA (Asociación de Productores y

Realizadores de Cine y Video del Uruguay, 2002) como con el Fondo Ibermedia (Asociación de Productores y Realizadores de Cine y Video del Uruguay, 2004), en un contexto del país donde prevalecía la indiferencia frente a la producción cinematográfica local y a la propia aprobación de la Ley de Cine.

### **1.3. El consumo de cine uruguayo. ¿Cuántos, quiénes y por qué?**

Las políticas culturales no se relacionan exclusivamente con el sector de intervención sino que intentan formular el lugar del mismo en el entramado social. Los deseos, las necesidades o los reclamos ciudadanos participan en esta ecuación no solo de manera indirecta, es decir, mediada por la reconceptualización teórica, sino también de manera directa, a través de la necesidad de legitimación de la acción política. En este sentido, los hábitos de consumo cultural de cine uruguayo de la población presiden y contribuyen a la dinamización de la intervención pública.

Recordemos que cuando hablamos de consumo cultural hacemos referencia a

[...] un conjunto de prácticas culturales en la que se construyen significados y sentidos del vivir, a través de la apropiación y usos de bienes. De ahí que más allá de la dimensión estrictamente económica que comporta –y que no se puede ni debe minimizar en el análisis– el consumo comience a ser pensado como un espacio clave para la comprensión de los comportamientos sociales (Sunkel, 2006:25).

De esta manera, las prácticas de consumo cultural conformarían mecanismos de constitución de identidades y formación de comunidades en la medida en que se trata de actividades de "producción de sentido y por lo tanto de contradicciones" (Barbero, 1984: 28).

Tomando como base varios trabajos sobre consumo cultural (Achugar, Dominzaín, Radakovich y Rapetti, 2002; Duarte y Duarte, 2010) podemos observar algunos fenómenos pertinentes que enfatizarían el interés de los uruguayos por imágenes cinematográficas “propias”. Comenzando por considerar “la asistencia al cine” en general de la población en los años de referencia, se observan no solo los bajos porcentajes de asistencia sino además las mismas relaciones de dependencia que en otros consumos culturales como el teatro o la lectura. La asistencia al cine aumenta particularmente con el nivel educativo, el ingreso o nivel socioeconómico y la residencia geográfica (Montevideo-Interior) (Achugar et al., 2002; Duarte y Duarte, 2010). Sin embargo, en comparación con la lectura y el teatro, formas de expresión y de consumo cultural asociadas con lo que aquí definimos con un paradigma de política cultural centrado en la “alta cultura”, las razones aducidas del no consumo, o del no incremento de la frecuencia en el consumo, sugieren tendencias interesantes.

Los principales motivos que obstaculizan el aumento de frecuencia en el consumo de cine en los sectores alto y medio son “la falta de tiempo” y las “razones económicas”, estas últimas con mayor peso en los sectores medios. Resulta interesante observar que las restricciones económicas son también las razones más aducidas por los sectores bajos. El cine es el único de estos tres consumos culturales (cine, teatro y lectura) donde el “desinterés” no es la razón aducida con mayor frecuencia en los sectores socioeconómicos más desfavorecidos, llegando a ser en porcentaje prácticamente la mitad que el referido al teatro y en menor medida a la lectura (Duarte y Duarte, 2010: 106). Si nos centramos en el consumo de películas uruguayas, nuevamente las personas con mayor nivel de estudios, mayores ingresos y residentes en Montevideo son las que más han visto cine uruguayo. El 70% de personas con ingresos medios y altos, el 75% con escolarización secundaria y terciaria y el 71% de los residentes en Montevideo han visto películas uruguayas (Achugar et al., 2002: 81-82). Sin embargo, a pesar de las diferencias en términos

comparativos, son remarcables los porcentajes de personas con menores ingresos (57%), menor escolarización (46%) y residentes en el Interior (43%) que declaran haber visto cine uruguayo (Achugar et al., 2002: 81-82); dato que permanece relativamente estable en el año 2009 (Dominzaín et al., 2009).

El aparente interés por las producciones nacionales se puede ver reforzado por otros dos indicadores. Por un lado, no perdiendo de vista que este dato presenta los sesgos antes mencionados (nivel de ingreso, educación y residencia), tenemos las cifras del consumo de cine uruguayo en salas de cine.

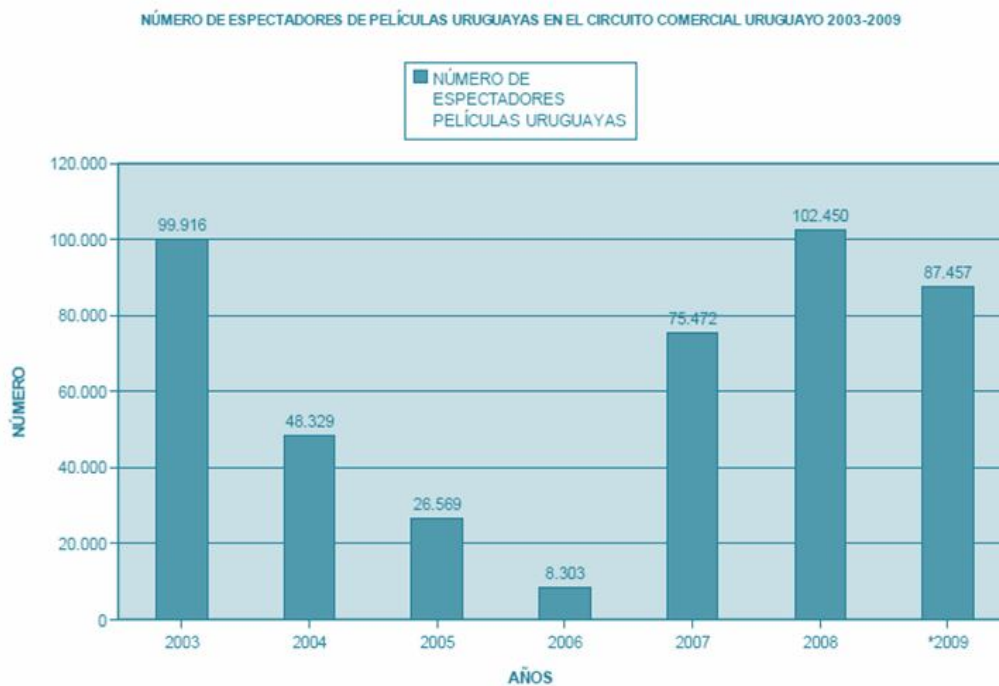


Gráfico 1

El número de espectadores de películas nacionales en el circuito comercial uruguayo en el período 2003-2009 presenta una gran oscilación de un año a otro (Gráfico 1). Para visualizar mejor esta fluctuación consideraremos los espectadores en términos de porcentajes del total del período. Del total de

espectadores del período, el 22% pertenecen al 2003, el 2% al 2006 y vuelven a ser el 22% en el 2008. Sin embargo, a pesar de que el número de espectadores tiende a elevarse, el promedio de espectadores por película uruguaya (relación entre número de espectadores y estrenos nacionales), aunque también fluctuante, tiende a disminuir (Informe ICAU, 2003-2009, s/p). Lejos de leerse como una fatalidad que neutraliza las posibilidades del cine uruguayo de ser visto, estos datos ponen de manifiesto el espectro de variables que podrían incidir en el consumo, una vez normalizado el acontecimiento que provocaría una película uruguaya a través de la asiduidad de los estrenos.

La afinidad de los espectadores es una pregunta que en primer lugar, no tendría que agotarse en el universo de consumidores efectivos sino que debería extenderse a aquellas personas que se muestran inactivas frente al fenómeno. En segundo lugar, es necesario tener en cuenta la variedad de los temas que convoca, el lenguaje o la temática de los films, el peso o no de la crítica y las premiaciones internacionales en la elección de consumo, los propios hábitos de consumo cultural y los estereotipos asociados en el imaginario de las personas con respecto al cine nacional<sup>3</sup>; pero también las condiciones de exhibición a las que acceden las películas uruguayas y la infraestructura disponible a estos efectos a nivel nacional.

En esta dirección, es interesante observar que el consumo de cine uruguayo se concretiza prioritariamente a través de la televisión, aun en el año 2002 cuando los vínculos entre la televisión local y el cine nacional eran manifiestamente débiles (Achugar et al., 2002: 82). Asimismo, entre el año 2002 y el año 2009, el mencionado estudio sobre consumo cultural muestra una importante diversificación de los medios a través de los cuales se vio cine uruguayo. No solo aumenta la proporción de personas que dicen verlo por televisión –28 %

---

<sup>3</sup> Son pocas las investigaciones que toman al público como protagonista. Además de las encuestas sobre consumo cultural, de carácter más general, cabe citar el trabajo titulado “Música y audiovisuales en ciudades de fronteras” (Domínguez et al., 2011).

en 2002 y 50,1% en 2009– y en salas de cine –11% y 21,4% respectivamente–, sino que el aumento más ostentoso ocurre en el porcentaje de personas que declararon verlo en video/DVD –6% en 2002 y 38,4% en 2009–, y la aparición de internet como medio de consumo –2,5% en el año 2009 (Dominzaín et al., 2009: 69).

La diversificación de los medios de consumo es un dato ineludible al tratar el acercamiento del público, relacionado sin duda con el interés que puede generar el aumento de producciones de diversas temáticas y estéticas pero también con la facilitación de los medios de acceso legales (televisión y condiciones de exhibición en salas comerciales) e ilegales, como presumiblemente sea el consumo vía internet y en DVD.

## 2. Principales iniciativas públicas para la cinematografía uruguaya

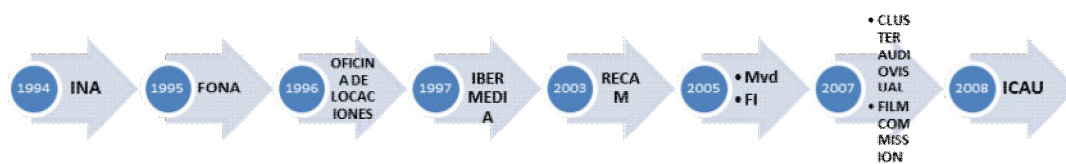


Gráfico 2. Cuadro-Cronología elaborado en base al cuadro del ICAU, "Política audiovisual desde 1994 al 2010" (Memoria Anual 2010).

Si bien existieron en Uruguay numerosos proyectos de ley para el fomento de la cinematografía, el Instituto Nacional del Audiovisual (INA) fue la primera concreción institucional de intervención pública. Se crea como un organismo con autonomía funcional y técnica, pero dependiente económicamente del

Ministerio de Educación y Cultura (MEC). El Instituto no se destacó por los traspasos directos de fondos para las producciones; al no contar con fondos propios su contribución material estaba supeditada a las decisiones financieras del Ministerio, concretándose principalmente en un Fondo de apoyo a guiones de poco dinero y poca continuidad<sup>4</sup>. Su labor se relaciona más que nada con dos aspectos de relevancia. Por un lado, la existencia de un marco legal fue uno de los factores destacados que facilitaron el ingreso de Uruguay al programa Ibermedia. Por el otro, funcionó como facilitador de la creación del Instituto de Cine y Audiovisual del Uruguay (ICAU), tanto por su rol de antecedente institucional bisagra, como por conformar un marco que contribuyó a la discusión de la ley que termina en su fundación.

Por su parte, en 1995, por iniciativa de la Intendencia de Montevideo, se crea el Fondo para el Fomento y Desarrollo de la Producción Nacional Audiovisual (FONA). El FONA está integrado por los canales privados y por cable que contribuyen al Fondo con un porcentaje de dinero, y por ASOPROD. En un principio fue pensado para la producción televisiva; sin embargo fue especializándose en cine por la demanda del sector. Su importancia en la producción de cine nacional no se relaciona tanto con los montos de premiación sino con posibilidad de darles a los directores y productores experiencia en la presentación de proyectos. A su vez, el hecho de acceder a un fondo local se presenta como condición prácticamente necesaria para la obtención de fondos extranjeros

[...] es decir, es muy difícil, yo diría que casi imposible, que cualquier fondo extranjero, incluso un productor extranjero, se meta, apoye una película si antes no tienen algún tipo de respaldo local. En ese sentido, la labor que cumple tanto el Fona como la ley de cine son fundamentales, es decir, es así, básicamente es así, todavía hoy todos los proyectos que se hacen acá empiezan de alguna

---

<sup>4</sup> Según informantes calificados, existieron concursos discontinuos de guiones con premiaciones aproximadas de 5.000 dólares.

manera o en el Fona o en los concursos que promueve la ley de cine, casi todos (Crítico, distribuidor y productor).

La Oficina de Locaciones de Montevideo (Locaciones Montevideanas), también en la órbita de la Intendencia de Montevideo, es el organismo designado para recibir, tramitar y coordinar los permisos de filmación de cine, televisión y publicidad en la ciudad. Entre sus cometidos se encuentran el asesoramiento en la búsqueda de locaciones, en las normativas y tarifas y en los procedimientos requeridos para filmar. Además, procura actuar como interlocutor con otras dependencias y empresas privadas para facilitar el proceso de gestión de los permisos.

El programa Ibermedia ha significado un recurso fundamental para las producciones locales. Se trata de un fondo de coproducción al que el Estado destina un aporte anual de recursos públicos. Fue creado en noviembre de 1997 sobre la base de las decisiones adoptadas por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno relativa a la ejecución de un programa de estímulo a la coproducción de películas iberoamericanas.

La Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR (RECAM) constituye una iniciativa de institucionalización transnacional que pretende avanzar en los procesos de integración de las industrias cinematográficas y audiovisuales de la región y armonización de sus respectivas políticas públicas. La RECAM comienza a funcionar en el año 2004 y está integrada fundamentalmente por autoridades nacionales del sector. Entre sus objetivos principales destaca la implementación de medidas pensadas para lograr una mayor equidad de acceso al mercado de las producciones audiovisuales regionales, compatibilizando los aspectos legislativos de la industria.



En el año 2005 surgen dos nuevas medidas. Por un lado, la Junta Departamental de Montevideo aprueba por decreto la constitución del fondo “Montevideo Socio Audiovisual”. Se trata de un fondo retornable, destinado a producciones de ficción o documentales de una duración mayor de 45 minutos. El dinero del fondo proviene de lo recaudado con el impuesto a los espectáculos públicos que grava las exhibiciones cinematográficas, de lo que se cobra por el uso de espacios públicos en rodajes publicitarios y de aportes de organizaciones públicas o privadas. Por otro lado, se aprueban por ley los fondos de “Incentivo cultural” (FI) que apuntan a proyectos artísticos y culturales. Están constituidos por aportes de las empresas contribuyentes al Impuesto a la Renta de Actividades Económicas y al Impuesto al Patrimonio, que recibirán beneficios fiscales de acuerdo con la modalidad de apoyo utilizada. Ambas son iniciativas de financiamiento que al apuntar al sector privado o requerir retorno apelan a la dinamización del sector eludiendo los subsidios directos.

En el año 2005 Uruguay obtiene un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para poner en funcionamiento un programa de apoyo a la competitividad de conglomerados y cadenas productivas (PACC). Los *clusters*, o conglomerados, son un modelo de asociatividad entre empresas e instituciones definido por una lógica de redes. En teoría, las ventajas asociadas con el modelo son, por un lado, la generación de sinergias creativas y, por otro, los beneficios derivados de la confianza en las transacciones propias del funcionamiento en red. Además, se concibe como un espacio de definición de las necesidades de colaboración de los sectores público y privado.

Entre los productos de mayor visibilidad de esta iniciativa cabe mencionar la Cámara Audiovisual del Uruguay (CADU), y la Uruguay Film Commission and Promotion Office. La CADU se crea como organismo de institucionalización del *cluster*, consistente en una asociación civil de empresas e instituciones pertenecientes a los cinco subsectores (cine, televisión, publicidad, animación y

videojuegos y proveedores). Tiene como objetivo primordial alimentar la interacción entre los actores del tejido empresarial audiovisual y entre este y los organismos públicos y privados relevantes para el sector. La interacción es en teoría el centro desde donde se desprenden las ventajas asociadas al *cluster* (creación de sinergias, marco de confianza, cooperación, promoción y creación de redes, etc.). Además constituye un ámbito colectivo de definición y debate de necesidades con fuerza de negociación. La Uruguay Film Commission es un mecanismo de respuesta a las necesidades de ampliación de mercados en cuanto a la promoción de las locaciones uruguayas y a la proyección internacional de las producciones nacionales.

En sus años de funcionamiento, el *cluster*, y la CADU en particular, han recibido algunas críticas de realizadores claves en la producción de cine uruguayo. El tipo de racionalidad que alimenta el funcionamiento del *cluster* no parece haber logrado un diálogo fluido con la lógica de las producciones locales:

[...] el PACC impone lógicas de la competitividad... es decir, nos ofrecen ayuda sin demostrarnos que vamos a ser muy buenos competidores, ¿me entendés? y conquistar mercados [...] yo renuncié [...] me siento formar parte de la bisagra cultural más importante del país y no me siento integrado al sistema institucional nacional corporativo del país... es paradójico, muy ingrato. Hay como una especie de mirada más contingente por esta gente, fervorosos del mercado, la industria y el negocio y se olvidan de que acá esto en realidad surge indiscutiblemente y es una acción cultural inédita del país, un cambio importantísimo, el surgimiento de una expresión, de ahí surge toda una expresión de política pública y de apoyo y ese eje. El vigor del PACC y sus secuaces hace que se corra este eje. Se corre hacia del sector, la competitividad, las bondades del mercado y se pierde la noción del cine de creación (Director de cine).

Por un lado, la cita apunta al predominio de la lógica de financiamiento centrada en las posibilidades del plan de negocios, en detrimento de aquella

basada en el contenido de las películas. Por otro, sugiere un sentimiento de exclusión de personalidades del cine uruguayo que han sabido militar fuertemente por una política y una institucionalidad pública para el sector y que no consideran que sus intereses estén siendo contemplados por la lógica del *cluster*.

La Ley de Cine y Audiovisual del Uruguay<sup>5</sup> fue señalada en la gran mayoría de las entrevistas como el marco indispensable de una política sectorial de largo alcance. El eje central de la ley lo tiene la creación del Instituto de Cine y Audiovisual del Uruguay (ICAU). El ICAU funciona de manera desconcentrada dentro de la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), posee un presupuesto propio asignado según una partida fija anual proveniente del presupuesto general. De esta forma la ley legitima al cine uruguayo como una actividad de relevancia social que amerita una gestión autónoma y particularizada, focalizándose en el fomento de la producción a través de la creación del Fondo de Fomento. La aprobación de la ley y el funcionamiento del ICAU son evaluados por las personalidades del sector de manera muy positiva a pesar de que sus primeros años de funcionamiento revelan algunas problemáticas pendientes de resolución.

En primer lugar, a pesar del aumento de la disponibilidad de fondos y de la creación del Fondo de Fomento, el porcentaje de dinero público sigue siendo mínimo con relación a lo que insume la realización y el lanzamiento de un film. Asimismo los mecanismos de relacionamiento con fuentes privadas, si bien están previstos y en desarrollo, parecen no funcionar con la fluidez necesaria.

¿Qué modelo estamos proponiendo? ¿uno de fuerte intervención estatal? Entonces metele plata al ICAU y metele plata a la televisión pública. ¿O un modelo donde los privados se pueden mover y conseguir distintas líneas...?

---

<sup>5</sup> Se puede consultar el texto de la Ley n° 18.284 en [http://www.recam.org/files/documents/ley\\_cine\\_uruguay\[1\].pdf](http://www.recam.org/files/documents/ley_cine_uruguay[1].pdf)

Entonces dame las posibilidades para que me sirva, para que pueda moverme y funcionar... Si querés hacer este modelo tiene que ser lo suficientemente interesante para los privados para que funcione (Representante de CADU y ASOPROD).

El funcionamiento de los fondos públicos podría tender a obstaculizar de manera particular la financiación de óperas primas<sup>6</sup>, no facilitando la reactualización, sea o no a través del cambio generacional, de las propuestas del sector:

La limitante que tiene el país para la producción empieza a pesar, en la medida que se presentan personas ya experimentadas que presentan nuevos proyectos, con buenos guiones, con buen plan financiero... En breve va a tener que aumentar el fondo de producción (Representante de CADU y ASOPROD).

En segundo lugar, con relación a los procesos de circulación y exhibición de cine uruguayo, la influencia de la ley se limita a delinear un espacio de discusión y a la legitimación de una serie de actores que participarán en el mismo, no a la sanción de un marco regulatorio. Esto deja abierta la discusión sobre la oportunidad de cuotas de pantalla en salas de exhibición del circuito comercial, la posibilidad de limitar los estrenos en las mismas o la pertinencia de generar formas de exhibición alternativas (en salas o a través de los circuitos de cine itinerante):

[...] a nivel local está empezando a saturarse con la visión tradicional el circuito comercial. ¿Cuántos estrenos puede haber en Uruguay? ¿Hay que limitar el nº de estrenos? Que haya 2 ó 3 películas uruguayas en cartelera al mismo tiempo y que haya 10 estrenos al año son cosas para festejar, pero esos 10 estrenos

---

<sup>6</sup> Para profundizar en otros aspectos de este tema consultar el documento elaborado por la comisión directiva de ASOPROD "Análisis de valor económico de producción cinematográfica de largometrajes uruguayos estrenados en el período 2008-2012 e incidencia de aportes públicos directos" <http://www.ixohost.com/Asoprod/images/docs/DocumentoProduccion05-12.pdf>

presionan sobre los mismos bolsillos. Se piensa que el único eslabón en la cadena son las salas, sin pensar en el resto. [...] Porque muchos quieren terminar su película y que se estrene en una sala y tal vez esa película no es para estrenarse en una sala. Presión del circuito de exhibición por los paquetes armados internacionales, presión desde adentro, por falta de cordura de visión colectiva, sí, poniendo énfasis en mi proyecto, en que mi película la vea la gente en una sala, tiene que haber un nuevo pacto porque hay una nueva realidad. Tiene que haber toma de conciencia del sector de generación de instrumentos que apunten a la calidad sin descuidar instrumentos regulatorios (Autoridad del ICAU).

La televisión aparece con mucho énfasis en esta discusión. Es decir, si bien se asume un proceso de desarrollo de los distintos factores que intervienen en el espacio audiovisual queda por definir y negociar el lugar de la televisión como pantalla de exhibición que permitiría un mayor alcance de personas y una mayor ganancia del sector. En términos generales, no es posible pensar un modelo de política audiovisual integral hasta tanto no se asuma la relevancia estratégica de la televisión y defina su lugar en el mismo, superditado en el contexto uruguayo a la aprobación de la Ley de comunicación audiovisual<sup>7</sup>.

Es un punto de inflexión, en cuanto a cierta maduración en la producción, cierta maduración en lo público y lo institucional y la gran incógnita que queda es el tema de la televisión y de qué va a pasar con la ley... (Representante de ASOPROD y CADU)

---

<sup>7</sup> La ley de de Servicios de Comunicación Audiovisual se aprobó en Uruguay en la Cámara de Diputados en el año 2013. Actualmente está siendo discutida en la Cámara del Senado. A su vez, el proyecto de rendición de cuentas del año 2013 enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento crea una nueva unidad ejecutora (Dirección del Cine y el Audiovisual Nacional) bajo la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, que unificará la Televisión Nacional (TNU), la Radiodifusión Nacional y el Instituto del Cine y el Audiovisual de Uruguay (ICAU). Se pretende un paso para la gestión integral y autónoma del espacio audiovisual (Lanza, 2012, n.p.)

## Conclusiones

Durante las décadas del 90 y del 2000 ha aumentado el peso relativo del audiovisual en el contexto de las políticas culturales en el Uruguay. Como observamos en la primera parte de este trabajo, contribuyeron a este movimiento los cambios en los paradigmas de política cultural, el interés de la ciudadanía por las producciones nacionales y la acción de distinta índole de algunas organizaciones de la sociedad civil. A su vez, de la información analizada surge que se ha desarrollado un contexto político institucional centrado en el fomento a la realización, cuyo logro más esperado fue la aprobación de la Ley de Cine. Sin embargo, las iniciativas que atañen a los fenómenos de distribución y exhibición del cine nacional, en particular lo relacionado con el marco regulatorio y al lugar que la televisión debe cumplir en el ecosistema audiovisual siguen pendientes de respuestas de las autoridades públicas.

## Bibliografía

- Achugar, H. (1992). *La balsa de la medusa: ensayos sobre identidad, cultura y fin de siglo en Uruguay*, Montevideo: Trilce.
- Achugar, H., Dominzain, S., Radakovich, R., & Rapetti, S. (2002). *Imaginario y consumo cultural: Primer informe nacional sobre consumo y comportamiento cultural, Uruguay 2002*, Montevideo: Trilce.
- Appadurai, A. (2001). *La modernidad desbordada: dimensiones culturales de la globalización*, Montevideo: Trilce.
- Asociación de Productores y Realizadores de Cine y Video del Uruguay (2002). *Pervanche: Boletín Informativo de ASOPROD*, N 4, s.p.
- Asociación de Productores y Realizadores de Cine y Video del Uruguay (2004). *Pervanche: Boletín Informativo de ASOPROD*, N 8, s.p.
- Asociación de Productores y Realizadores de Cine del Uruguay. Comisión Directiva (2012). *Análisis de valor económico de producción cinematográfica de largometrajes uruguayos estrenados en el período 2008-2012 e incidencia de aportes públicos directos*. Disponible en:

<<http://www.ixohost.com/Asoprod/images/docs/DocumentoProduccion05-12.pdf>>. (Acceso: 8 de julio de 2014).

Barbero, J.M., Ochoa, A. M. (2001). "Políticas de multiculturalidad y desubicaciones de lo popular", en Mato, D. (Comp.). *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100912040515/8barbero.pdf>>. (Acceso: 8 de julio de 2014).

Barbero, J. M. (1984). "De la comunicación a la cultura: perder el 'objeto' para ganar el proceso". *Signo y pensamiento*, 3(5), 17-24.

\_\_\_\_ (1987). *De los medios a las mediaciones: comunicación, cultura y hegemonía*, Barcelona: Gustavo Gili.

\_\_\_\_ (2002). La globalización en clave cultural: Una mirada latinoamericana. Presentado en 2002 *Bogues: Globalisme et Pluralisme*. Colloque International, Montreal: s.n. Disponible en: <<http://www.er.uqam.ca/nobel/gricis/actes/bogues/Barbero.pdf>>. (Acceso: 8 de julio de 2014).

Bayce, R. (1991). "Cultura oficial y cultura alternativa", en Achugar, H. (Ed.), *Cultura(s) y nación en el Uruguay de fin de siglo*. Montevideo: FESUR-Logos.

Bonet, L. y Négrier, E. (2008): "Conclusion générale. La fin des cultures nationales?", en Bonet, L. y Négrier, E. (Coord.), *La fin des cultures nationales? Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité*, Paris: La Découverte/Pacte Grenoble.

Carámbula, G. (2011). "La institucionalidad cultural pública como problema", en Arocena, F. (Coord.), *Regionalización cultural del Uruguay*. Montevideo: Programa Viví Cultura.

Melzer, R. (2011). "CEMA". *La Suma cinetv*. Disponible en: <<http://www.lasumacinetv.com/es/realizaciones/cema/>>. (Acceso: 8 de julio 2014).

Cinemateca Uruguay. (1996). "El Cine Uruguay". *Rau*. Disponible en: <<http://www.rau.edu.uy/uruguay/cultura/Uy.cine.htm>> (Acceso: 8 de julio de 2014).

Dominzain, S., Rapetti, S., & Radakovich, R. (2009). *Imaginario y consumo cultural: Segundo informe nacional sobre consumo y comportamiento cultural. Uruguay 2009*. Montevideo: Universidad de la República; Ministerio de Educación y Cultura; Centro Cultural de España.

Duarte, M., & Duarte, D. (2010). "Consumos culturales: Un análisis sobre sus implicancias en base a los resultados de la encuesta", en *Revista de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología*, 23 (27). Montevideo: UDELAR FCS, pp. 95-112.

García Canclini, N. (1989). *Culturas Híbridas*. México: Grijalbo.

\_\_\_\_ (2000). Industrias culturales y globalización: Procesos de desarrollo e integración en América Latina, en Kliksberg, B. & Tomassini, L. (Comp.), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica: BID.

\_\_\_\_ (2004). *Diferentes, desiguales y desconectados: Mapas de la interculturalidad*. Barcelona: Gedisa.

\_\_\_\_\_ (2005). "Todos tienen cultura: ¿Quiénes pueden desarrollarla?", Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en:

<<http://www.iadb.org/biz/ppt/0202405canclini.pdf#search=%22todos%20tienen%20cultura%20n%C3%A9stor%20garc%C3%ADa%20canclini%22>>. (Acceso: 8 de julio de 2014).

García Canclini, N., & Mantecón, A. (2005). "Políticas culturales y consumo cultural urbano", en García Canclini, N. (Coord.), *La antropología urbana en México*. México: Fondo de Cultura Económica: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes: Universidad Autónoma Metropolitana. Getino, Octavio (1997). "Las industrias culturales y el Mercosur", en Recondo, G. (Comp.), *Mercosur: La dimensión cultural de la integración*. Buenos Aires: Ciccus.

Hall, P. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.

ICAU (2009). Informe 2003-2009 s/p

ICAU (2009). Memoria anual. Disponible en:

<[http://icau.mec.gub.uy/innovaportal/file/3351/1/Memoria\\_Anual\\_2009.pdf](http://icau.mec.gub.uy/innovaportal/file/3351/1/Memoria_Anual_2009.pdf)>. (Acceso: 8 de julio de 2014)

ICAU (2010): Memoria anual. Disponible en:

<[http://icau.mec.gub.uy/innovaportal/file/3351/1/memo\\_ica\\_u\\_2010\\_final.pdf](http://icau.mec.gub.uy/innovaportal/file/3351/1/memo_ica_u_2010_final.pdf)>. (Acceso 8 de julio de 2014).

ICAU (2011): Memoria anual. Disponible en:

<[http://icau.mec.gub.uy/innovaportal/file/3351/1/memoria\\_anual\\_2011\\_ok\\_2\\_.pdf](http://icau.mec.gub.uy/innovaportal/file/3351/1/memoria_anual_2011_ok_2_.pdf)> (Acceso: 8 de julio de 2014)

Lanza, Edison (2012) "La delgada línea roja". *Brecha digital* <http://brecha.com.uy/index.php/politica-uruguay/205-en-la-delgada-linea> (Acceso: 8 de julio de 2014)

Marauda de los Santos, Omar. (1992). "Cineclubismo: Pasado, presente y futuro de una forma de pensar", en Rama, C. (Comp.), *Industrias culturales en el Uruguay*, Montevideo: Arca.

Rama, C. (Comp.) (1992). *Industrias culturales en el Uruguay*, Montevideo: Arca.

Stolovich, L. (2002). "Diversidad creativa y restricciones económicas. La perspectiva desde un pequeño país", *Pensar Iberoamérica. Revista de Cultura OEA OEI*. Disponible en: <<http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric01a03.htm>>. (Acceso: 8 de julio 2014).

Subercaseux, B. (1991). "Política y cultura: desencuentros y aproximaciones". *Nueva Sociedad*, (116), 138–145.

Sunkel, G. (Coord.). (2006). *El consumo cultural en América Latina*, Bogotá: Convenio Andrés Bello.

Yúdice, G. & Miller, T. (2004). *Política cultural*. Barcelona: Gedisa.



**Páginas web consultadas**

Asociación de Productores y Realizadores de Cine del Uruguay (ASOPROD)

<http://www.ixohost.com/Asoprod/>

Cámara Audiovisual del Uruguay (CADU) <http://cadu.org.uy/>

Cinemateca Uruguay <http://www.cinemateca.org.uy>

Fondo para el Fomento y Desarrollo de la Producción Audiovisual (FONA)

<http://www.montevideo.gub.uy/ciudadania/concursos/fona>

Fondos de Incentivo Cultural <http://fondosdeincentivocultural.gub.uy/> .

Instituto de Cine y Audiovisual del Uruguay (ICAU) <http://icau.mec.gub.uy/>

Ibermedia <http://www.programaibermedia.com/>

Locaciones Montevideanas <http://www.montevideo.gub.uy/empresas/audiovisuales/locaciones-montevideanas>

Montevideo Socio Audiovisual (MVD) [www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)

Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR

(RECAM) <http://www.recam.org>

Uruguay Film Commission & Promottion Office <http://www.uruguayfilmcommission.com.uy/>

---

\* Deborah Duarte es licenciada en Letras. Facultad de Humanidades y Ciencia de la Educación. UDELAR. Magister en Estudios Latinoamericanos por la Universitat de Barcelona. Actualmente cursa el Doctorado en Ciencia Sociales en la Universidad de Buenos Aires.