

La Ley Federal de Cinematografía a 13 años de su reforma

*Israel Tonatiuh Lay Arellano**

RESUMEN

Este trabajo hace un recuento de la discusión que se llevó a cabo en la Cámara de Diputados durante 1998, bajo la temática de la iniciativa de Ley de la Industria Cinematográfica, que impulsó la comunidad social cinematográfica. La Ley Federal de Cinematografía, reformada en 1992, tendía a sacrificar a la industria nacional y a beneficiar el concepto de entretenimiento, con miras a la firma del Tratado de Libre Comercio de 1994, por lo que el proyecto de reforma de 1998 no sólo tendía a la reactivación de este sector, sino que también era un proyecto de gran contenido cultural y nacional. Esta discusión legislativa se dio en una coyuntura donde el Congreso se había convertido en la arena política en la que se dirimieron diferentes concepciones no sólo entre partidos políticos, sino entre grupos de interés, entre éstos los de la sociedad civil, que en la última década han exigido una mayor participación en la construcción de la agenda pública.

PALABRAS CLAVE: legislación cinematográfica, comunidad social cinematográfica.

ABSTRACT

This paper gives an account of the discussion that took place in the House of Representatives in 1998, under the theme of the initiative of the Film Industry Act, which promoted social film community. The Federal Law on Cinematography, renovated in 1992, tended to sacrifice domestic industry and benefit the concept of entertainment, in order to signing the Free Trade Agreement of 1994, so that the reform bill of 1998 not only tended to a revival of this sector, but also was a project of great cultural and national content. The legislative debate was in a situation where Congress had become the political arenas in which different ideas were settled not only between political parties but among interest groups and the civil society too, which in the last decade have demanded greater participation in the construction of the public agenda.

KEY WORDS: film legislation, social film community.

* Doctor en ciencias sociales por la Universidad de Guadalajara, autor del libro *Análisis del proceso de la iniciativa de Ley de la Industria Cinematográfica de 1998*.

Se le denomina industria cultural a aquellas cuya labor es la producción masiva cultura, entendida ésta como la televisión, la radio, el cine, la literatura, los diarios, la danza, el teatro, etcétera. En este sentido, la cinematografía en México ha sido una actividad de suma importancia pese a los altibajos de esa industria. Además de ser un documento de identidad nacional, el cine nacional ha sido creador de un sinfín de ídolos colectivos, así como de patrimonio cultural tanto mueble como inmueble, tales como los grandes palacios construidos para su exhibición, muchos de los cuales hoy están convertidos en ruinas. Por otro lado, la industria cinematográfica también fue el centro de un gremio que incursionó en la política, pues llevó a diversos personajes de este medio a ocupar puestos de elección popular en el Poder Legislativo.

Sin embargo, puede ser que menos conocida sea la legislación cinematográfica, la cual es de gran relevancia no sólo porque regula a este rubro, sino porque en los contextos mismos en los que se han discutido sus reformas, ha estado en debate su concepción y objetivos como industria cultural, sobre todo en los últimos 13 años. Este texto tiene la finalidad de describir esos pasajes y cómo han afectado no sólo en el rubro cultural, sino en el político y democrático.

Es conocido por todos que la producción fílmica nacional comenzó a decaer en calidad en la década de 1980. Si bien se seguía produciendo una cantidad importante de películas al año, su calidad generó el alejamiento del público y por ende la decadencia para la industria cinematográfica. El espectador optó por las producciones estadounidenses de Hollywood y los nuevos complejos de salas múltiples comenzaron a sustituir a los viejos cines. Esta situación quiso ser aprovechada por el Estado mexicano, el cual incorporó al cine en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), donde se le daría a esta industria un peso mayoritario para el entretenimiento.

Para lograr lo anterior, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari envió una iniciativa para reformar la Ley de la Industria Cinematográfica de 1952.¹ Si bien esta legislación tenía 40 años

¹ Tanto el reglamento de 1913, como el de 1919, primeros antecedentes de la legislación cinematográfica nacional, tenían el objetivo de censurar tanto la producción como la exhibición de las películas. En 1947 se crea el Reglamento de la Comisión

en esos momentos, su redacción regulaba una industria con un enfoque más cultural, esto es, un bien de consumo de mayor alcance popular, mientras que la propuesta de reforma sólo adecuaba a la industria nacional como receptora y exhibidora del cine comercial norteamericano, situación que inconformó a diversos miembros de este rubro. El dictamen de la iniciativa presidencial fue aprobada en 15 minutos en la Cámara de Diputados.

Un grupo conformado por directores, actores, escritores y estudiantes de cine, entre otros, sostuvieron diversas reuniones para intercambiar ideas con respecto a este sector y concluyeron que la legislación no contribuía a su activación, por lo que inició una serie de acciones encaminadas a examinar las deficiencias de la industria y realizar las propuestas pertinentes para su revitalización. Este grupo se autodenominó Comunidad Social Cinematográfica, cuyo objetivo inmediato fue buscar los canales necesarios para impulsar una nueva reforma a la nueva Ley Federal de Cinematografía (LFC).

La Comunidad Social Cinematográfica se convirtió en un grupo de la sociedad civil, ya que si bien sus miembros tenían en común pertenecer a la industria cinematográfica,² no participaron en un sentido corporativista, su objetivo era impactar en la agenda pública para lograr una reforma legislativa de mayor beneficio al sector pero que a su vez impactaba en el producto final que consumía el espectador. En este sentido, este grupo pertenecía a ese tercer campo, distinto de la economía y el Estado, que es la sociedad civil (Arato, 2001:37). Asimismo, desde una perspectiva más teórica, este grupo logró aplicar mecanismos de democracia deliberativa en su proceso de discusión interior, el cual comenzó en junio de 1995, cuando se organizaron las mesas para el foro “Defensa del cine nacional”. El siguiente evento se denominó “Foro debates”, cuya conclusión dio origen a la redacción del documento titulado *Cruzada nacional en defensa del cine mexicano como patrimonio cultural y*

Nacional de Cinematografía, con el fin de continuar con la producción exitosa de cine nacional, que había comenzado la llamada Época de Oro; y en 1949 se crea la primer Ley de la Industria Cinematográfica, reformada dos años después.

² Integrantes del Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica (STPC), del Sindicato de Trabajadores de la Industria Cinematográfica (STIC), de la Sociedad General de Escritores de México (Sogem), cooperativas, actores, directores y estudiantes de cine.

salvaguarda de nuestra identidad. De esta forma comenzaron a realizar las acciones necesarias para que los diputados federales escucharan sus propuestas: el planteamiento de una reforma a la LFC para que concibiese al filme como un bien cultural, y para lograrlo se plantaron tres pilares fundamentales: el financiamiento público a las producciones mexicanas, un tiempo en pantalla reservado para éstas, y el respeto a la integridad de las películas extranjeras (no cortes ni doblaje).

Desde cierto punto de vista, podría pensarse que los objetivos de la Comunidad Social Cinematográfica eran de sentido común, esto es, una propuesta que reactivaba a la industria nacional y ofrecía un mejor producto al público espectador. Sin embargo, los intereses económicos y lucrativos del sector se convirtieron en un férreo obstáculo, y los empresarios de la distribución y la exhibición, agremiados a la Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica (Canacine), comenzaron a utilizar los medios a su alcance para bloquear las propuestas.³

Acerca del financiamiento para la producción fílmica nacional, el proyecto contemplaba originalmente un fondo con recursos provenientes de una parte de las ganancias de la taquilla en las salas cinematográficas nacionales, lo que de inmediato fue rechazado por los empresarios de ese ramo. Ante la posibilidad de un conflicto mayor entre los empresarios y la Comunidad Social Cinematográfica, el

³ La Canacine ya había logrado “echar para atrás” una reforma a la Ley de la Industria Cinematográfica en 1960. En ese periodo había surgido la idea de reformar la legislación, ya que si bien el cine mexicano gozaba de buena reputación a escala mundial, la recuperación de Estados Unidos, Brasil, Argentina y otros en el ramo, afectaba la distribución nacional en el extranjero. El objetivo de la reforma era dar un mayor apoyo a la industria desde el Estado. Uno de sus mayores impulsores era el diputado Roberto Gavaldón. La iniciativa se aprobó el 26 de diciembre de 1960 y al día siguiente se envió al Senado. Sin embargo, el 28 de diciembre la Canacine envió un telegrama al Senado, pidiendo detener el dictamen y recibir a una comisión de esa organización. “Presumiblemente las negociaciones debieron alcanzar cierto grado de beneficio e interés mutuo, pues el Senado nunca discutió la minuta, esto es, ni la aprobó ni la regresó a la Cámara de Diputados, simplemente la dejó en lo que el argot legislativo denomina como ‘congeladora legislativa’. La versión oficial fue que el Senado concluyó que esta iniciativa adolecía de imperfecciones que provocarían una peligrosidad en su ejecución, pero el 3 de enero de 1961 se publicó en los diarios que el gobierno había nacionalizado la Compañía Operadora de Teatros, S.A. (Cotsa) y la Cadena de Oro, con un total de 329 salas de cine” (Lay, 2005:67).

Ejecutivo Federal ofreció la creación un fideicomiso con presupuesto asignado, lo que hoy conocemos como el Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (Fidecine).⁴

Acercas de la prohibición al doblaje, ésta ya estaba contemplada en la LFC de 1992. El artículo 8 textualmente señalaba:

Las películas serán exhibidas al público en su versión original y, en su caso, subtituladas al español en los términos que establezca el reglamento. Las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos podrán ser doblados al español.

Sin embargo, los empresarios aprovecharon la discusión para señalar su rechazo.

El tercer pilar proponía un mayor tiempo en pantalla para el cine mexicano, en dos supuestos: el primero, si se activaban todas las cadenas productivas de la industria fílmica, entonces se tendría una mayor cantidad de películas para exhibirse. El segundo supuesto giraba en torno al poco tiempo, que en esos días, se le otorgaba a las cintas nacionales en la cartelera.

En 1997, a punto de culminar la LVI Legislatura Federal y tras meses de pláticas y acercamientos con diputados del aún mayoritario Partido Revolucionario Institucional (PRI), la Comunidad Social Cinematográfica se enfrentó al primer obstáculo: el representante del grupo de los legisladores *priistas* señaló que finalmente no avalarían su proyecto de iniciativa ciudadana para ser presentada en la Cámara. La razón, además de ingenua, fue una ofensa para los cineastas: no se encontraba en los supuestos del artículo 71 de la Constitución, esto es, que no existe (incluso a la fecha) a nivel federal el derecho de los ciudadanos a presentar iniciativas (iniciativas populares), los únicos facultados para ello son el presidente de la República, los diputados federales y los congresos locales de las entidades federativas.

Detrás de ese argumento se observaba la nula voluntad política para crear mecanismos de acercamiento con la sociedad civil. Tiempo después los dirigentes de la Comunidad Social Cinematográfica

⁴ El Fidecine nació cuando el presidente de la República, Vicente Fox, publicó el Reglamento de la Ley Federal de Cinematografía en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de marzo de 2001, con un presupuesto de 100 millones de pesos.

se enterarían que quien había dado la instrucción de no apoyar el proyecto, había sido el mismo presidente de la República, en ese entonces Ernesto Zedillo. En el plano teórico, esta acción demostraba que el cabildeo como herramienta política sólo era efectivo si había voluntad por parte de quienes toman las decisiones (diputados), lo que a su vez significaba que la aplicación de una política deliberativa sólo podía materializarse si se permitía que todas las voces de los grupos de interés sobre el tema eran escuchadas.

En las elecciones federales intermedias de 1997, el PRI perdió la mayoría simple. De acuerdo con los resultados electorales, el PRI había obtenido 239 diputados, mientras que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN) habían alcanzado 125 y 121 legisladores respectivamente. Dentro de las filas del PRD se encontraba María Rojo, conocida actriz del cine mexicano, quien además se convirtió en la presidenta de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados. Ante esta coyuntura, la Comunidad Social Cinematográfica tuvo la oportunidad de presentar su iniciativa de reforma, a través de la figura de Rojo. El proyecto se denominó Iniciativa de Ley de la Industria Cinematográfica (ILIC), pues pretendía erigirse en un ordenamiento diferente al que se encontraba vigente.

La iniciativa se presentó en abril de 1998, y se turnó tanto a la Comisión de Cultura como a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, que presidía el panista Javier Corral Jurado.⁵ El proyecto había pasado por diferentes tratamientos, a petición de las diversas observaciones que se le habían hecho en las mesas de consulta organizadas por la Comunidad Social Cinematográfica, la cual había trabajado en el formato de asamblea e incluido los intereses de sus miembros.

Para el teórico Jürgen Habermas, la democracia deliberativa atraviesa tres momentos: las condiciones sociales marco, el contexto de descubrimiento y el contexto de justificación, aunque debido a la complejidad de la discusión de la ILIC, se agregó un cuarto momento: el contexto de decisión.

Condiciones sociales marco. Son aquellas que contextualizan el fenómeno dentro de una historia, política, cultura, economía, país

⁵ Actor fundamental en la discusión de la reforma a las leyes federal de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones en el Senado de la República en 2006.

o región determinado; se trata de un recuento histórico crítico que ha llevado a cierta evolución del fenómeno en cuestión.

El contexto de descubrimiento. Habermas describe este concepto como el espacio público en cuyo interior pueden darse los mecanismos de diálogo y comunicación que pueden llevar a la colocación de un tema de interés público en la agenda legislativa, “representa un espacio público no regulado por procedimientos, es decir, el espacio público del que es el portador el público general que forman los ciudadanos” (Habermas, 1998:384).

El contexto de justificación. Se refiere a “la estructuración de los espacios públicos al interior de los órganos parlamentarios” (Habermas, 1998:384); a los mecanismos creados por el legislativo para atender las demandas que emanan directamente de la sociedad civil. Cabe señalar que en la teoría de Habermas, la participación de la sociedad civil debe quedar al margen de la propuesta que se ha de discutir en el parlamento, esto es, formalmente el contexto de descubrimiento termina donde comienza el contexto de justificación. En el esquema de Habermas, el procedimiento al interior del espacio parlamentario abarca hasta que la iniciativa se ha convertido en una nueva ley, esto es, según la teoría habermasiana la corrección y aprobación de la ley están dentro del contexto de justificación.

Por la importancia que tiene, en el caso mexicano, la fase de corrección en la Comisión Dictaminadora, al interior de la Cámara de Diputados o de Senadores, así como la aprobación final en ambas cámaras, es necesario separar, para un mejor análisis, esta etapa del contexto de justificación. De tal manera, sugerimos un denominado contexto de decisión (Lay, 2005), el cual contiene la fase del *output* de Habermas (1998:407-408), donde la interpretación de la iniciativa original puede o no ser respetada al interior del espacio formal, lo que después puede o no causar problemas de aceptación cuando se conforma en nueva ley o norma.

Sin embargo, en la discusión de la ILIC la participación de la sociedad civil no se sujetó al contexto de descubrimiento, sino que también actuaron en el contexto de justificación cabildeando a favor de sus intereses. En este mismo espacio, la Canacine también participó defendiendo sus intereses. Los principales diarios de circulación nacional fueron los vehículos para la discusión pública al exterior de la Cámara.

La iniciativa pasó por más de diez tratamientos antes de tener una versión definitiva. Cuando ésta se alcanzó, se conformó una comisión dictaminadora con siete integrantes tanto de la comisión de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) como de la de Cultura. De éstos, destaca la presencia de Angélica de la Peña y Lázaro Cárdenas (PRD), Leonardo García Camarena (PAN), Francisco Arroyo (PRI). Al ser un grupo plural, contaron con el aval de sus fracciones parlamentarias. El procedimiento para dictaminar requirió la unidad de los siete legisladores, escuchar y analizar los puntos polémicos, y trabajar con sigilo; que ninguno de los avances de la redacción del dictamen se debía hacer público, pues en esta fase se consideró que sería positivo trabajar sin presiones de ningún grupo. El dictamen fue presentado el 11 de diciembre de 1998. Dos días después, el 13 de diciembre, fue aprobado por unanimidad de los 478 diputados presentes en la sesión.

El documento insistía en el papel regulador del Estado sobre esta industria. Sobre los tres puntos polémicos, el dictamen señaló que en cuanto al doblaje, la propuesta mantenía el texto de la ley vigente. De los tiempos de pantalla, se propuso un trato justo y equitativo para las producciones nacionales frente a las extranjeras, en los términos de la Ley Federal de Competencia Económica y de acuerdo con los compromisos internacionales de México en materia de regulación. Finalmente, el proyecto dio pie a la creación de un fideicomiso para la promoción y fomento de la industria cinematográfica en el que participarían todos los sectores de la industria.

En su papel de cámara revisora, el Senado de la República apoyó el contenido de la minuta; sin embargo, hizo observaciones al artículo 19, que reservaba un tiempo de pantalla de 10% para el cine nacional. En el debate de los senadores intervinieron, entre otros, Beatriz Paredes, Carlos Payán, Adolfo Aguilar Zinser y Silvia Pinal. Finalmente acordaron no acotar a un porcentaje determinado, sino sujetarlo a los compromisos adquiridos en la materia en los tratados internacionales. El documento fue aprobado por 65 votos a favor y 39 en contra. De esta manera, se turnó el expediente completo a la Cámara de Diputados, para los efectos del inciso *d* del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Cámara también aprobó la modificación realizada por el Senado con 372 votos a favor, uno en contra y 19 abstenciones, para luego

ser publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1999 como reformas a la Ley Federal de Cinematografía.

Si bien el cabildeo ya era una herramienta política utilizada para la negociación, el proceso de discusión de la ILIC logró transparentar (y quizás sistematizar) el ejercicio de esta práctica al interior del Congreso de la Unión. La inclusión de elementos de democracia deliberativa en un proceso legislativo mexicano, había demostrado que se trataba de un mecanismo efectivo para alcanzar consensos. Sin embargo también quedó demostrado que acciones extra legislativas pueden vulnerar la construcción de estos acuerdos.

Aunque uno de los objetivos de la reforma a la LFC era dotar de un mayor tiempo en pantallas a las películas mexicanas, no sólo el ajuste hecho por el Senado de la República, que eliminó el porcentaje del 10% para reserva, afectó este pilar, sino también una resolución adoptada por la Comisión Federal de Competencia (Cofeco), ya que el 16 de marzo de 2000, el pleno dictaminó por unanimidad que empresas distribuidoras de cine Warner Brothers México (Warner), United Internacional Pictures RSL (UIP), Twentieth Century Fox Film de México SA de CV (Fox), y Videocine SA de CV (Videocine) no eran responsables de prácticas monopólicas.

Lo anterior en respuesta a una investigación que había iniciado la Cofeco en abril de 1997, contra las presuntas prácticas monopólicas, ya que mediante diversas notas periodísticas, acusaban a las empresas distribuidoras de condicionar y restringir el suministro de películas a los exhibidores independientes.

Las empresas distribuidoras habían acordado segmentar el mercado en forma temporal, reservando la distribución de películas más rentables del año para que fueran exhibidas por primera vez en junio y julio. Así mismo, estas empresas realizaban la práctica de denegación de trato, sin que los exhibidores afectados por la negativa tuvieran una causa para negarles el suministro de copias de estreno (Lay, 2005:161).

En noviembre del mismo año se emplazó a las empresas mediante un oficio de presunta responsabilidad. En febrero de 1998 las empresas dieron contestación al oficio y ofrecieron pruebas.

En la cuestión del doblaje, también en marzo del 2000, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró inconstitucional el artículo 8 de la LFC. En marzo de 1997, al mismo tiempo que

la Comunidad Social Cinematográfica buscaba el apoyo de los diputados de la LVI Legislatura para presentar su iniciativa, UIP solicitaba a la Dirección General de RTC la exhibición pública y comercial de la película *Parque Jurásico* (*Jurassic Park*) en su versión doblada al español. La respuesta de la Dirección General de RTC a UIP fue que de acuerdo con el artículo 8 de la LFC no podía otorgar la autorización para esa película.

Debido a la negativa, la UIP interpuso una demanda de amparo, argumentando la violación de las garantías individuales relativas a la libertad de trabajo (artículo 5 de la Constitución) y a la manifestación de ideas (artículo 6 de la Constitución). Sin embargo, la juez cuarto de Distrito en materia administrativa negó el amparo por no considerar que había violación de tales derechos. Ante esta situación, la IUP interpuso un recurso de revisión ante la SCJN, la cual en su pleno se declaró competente. Después de las sesiones de los días 21 de febrero, 2 de marzo y 6 de marzo del 2000, la mayoría de los ministros en Pleno, decidió apoyar la postura de inconstitucionalidad del artículo 8 de la LFC. Debido a lo controvertido del tema, se dio una votación minoritaria de los ministros Miguel Aguinaco Alemán, Olga María Sánchez Cordero y el entonces presidente de la Corte, David Góngora Pimentel, quienes sostuvieron que dicho precepto no transgredía la garantía de comercio, en cambio garantizaba la defensa del idioma español, la identidad nacional, el respeto a la originalidad e integridad de la obra, y el conocimiento de diversidad de otras culturas (SCJN, 2000).

En los siguientes años, la Ley Federal de Cinematografía sufriría sólo dos reformas mínimas. El 30 de diciembre de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a la fracción VI del artículo 34 de la LFC. La segunda se publicó el 26 de enero de 2006, donde se reforma el artículo 41, fracción I, incisos *c* y *e*, y se adiciona el inciso *i*. La primera reforma tiene que ver con los derechos que se generan por la cinematografía, mientras que la última modifica y adiciona las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en la materia.⁶

⁶ Inciso *c*) Coordinar las actividades de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, que tengan por objeto social promover, fomentar o prestar servicios y apoyo técnico a la producción y coproducción cinematográfica y audiovisual. Inciso *e*) Coordinar las actividades de la Cineteca Nacional, cuyos objetivos

La reforma del artículo 34 estuvo ligada a la adición del artículo 19-C de la Ley Federal de Derechos, la cual recaudaba un peso por cada boleto vendido en las salas cinematográficas para exhibición comercial. Esto se había conseguido gracias a la iniciativa que habían redactado conjuntamente miembros de la Comisión de Cultura y de la de Hacienda de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura. En opinión de Víctor Ugalde, secretario ejecutivo del Fidecine, la iniciativa tenía el objetivo de no depender de los recursos que otorgaba el Ejecutivo Federal al Fidecine. Cabe resaltar que entre los diputados que más habían apoyado tal iniciativa se encontraba Florentino Castro, del grupo parlamentario del PRI, quien había dado marcha atrás al apoyo a la iniciativa presentada por la Comunidad Social Cinematográfica en 1996, cuando fue miembro de la LVI Legislatura.

Se había calculado que con este derecho se obtendrían cerca de 145 millones de pesos, adicionales al presupuesto asignado al Fidecine. La prioridad era, según los diputados que presentaban la iniciativa, reactivar la industria, tomando como modelo las políticas emprendidas por Brasil en este rubro (Lay, 2005:142). El 6 de diciembre de 2002, la Cámara de Diputados aprobaba con 441 votos a favor, cero en contra y una abstención, la modificación al artículo 19-C de la Ley Federal de Derechos. Con esto, a partir de 2003, se destinaría un peso de cada boleto vendido en las taquillas de exhibición. Tras la votación, la Canacine argumentó que no se les había consultado sobre esa iniciativa, la cual violaba el artículo 31 de la Constitución.

En entrevista para la realización de la investigación, de la cual este artículo es un resumen, una fuente señaló que era previsible que los exhibidores recurrirían al amparo, y que con seguridad se les otorgaría la suspensión definitiva. Los cálculos de quienes

son el rescate, conservación, protección y restauración, de las películas y sus negativos, así como la difusión, promoción y salvaguarda del patrimonio cultural cinematográfico de la Nación. Organizar eventos educativos y culturales que propicien el desarrollo de la cultura cinematográfica en todo el territorio nacional. Inciso 7) Coordinar las actividades de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, cuyo objeto social sea la capacitación, el entrenamiento, la instrucción, o la formación de técnicos o profesionales, así como el ensayo e investigación en la concepción, composición, preparación y ejecución de obras cinematográficas y artes audiovisuales en general.

impulsaban la iniciativa dieron por resultado que el litigio se extendería por más de un año, y que con esos recursos se realizarían al menos ocho largometrajes. Sin embargo, el Senado de la República rechazó la minuta de la Cámara de los Diputados, pues se llegó a la conclusión que implantar tal cobro como un “derecho” sería ilegal, ya que éstos son contraprestaciones que los particulares pagan por los servicios que les proporciona el Estado, y en este caso los particulares no estaban recibiendo ningún servicio. El entonces senador Jesús Ortega señaló, en esa sesión del Pleno del 12 de diciembre de 2002, que no se estaba en contra de dotar al Fidecine con mayores recursos, e incluso propuso que los diputados cambiaran el derecho del peso en taquilla por un impuesto, el cual podían incluir en la miscelánea fiscal para el siguiente año. Sin embargo, esta idea no prosperó, aunque el 1 de diciembre de 2004 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la adición al artículo 226 a la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR), con el objetivo de otorgar un estímulo fiscal a los contribuyentes del impuesto sobre la renta que, en el ejercicio fiscal de que se trate, aporten a proyectos de inversión en la producción cinematográfica nacional.

Pero la Secretaría de Hacienda se negó a cumplir con esas disposiciones dando siempre una interpretación diferente al espíritu de la redacción del artículo (Molina, 2006). En noviembre de 2005 los senadores Javier Corral (PAN), Raúl Ojeda (PRD) y Manuel Bartlett (PRI) presentaron una iniciativa de reforma, la cual se aprobó en diciembre de ese año, logrando así que en 2006 se tuvieran 64 largometrajes terminados. Una nueva iniciativa, ahora del senador Carlos Sotelo (PRD), con el apoyo de los senadores Ricardo García Cervantes y Gustavo Madero (PAN), aprobada a finales de 2006, logró que se incrementara el número de producciones cinematográficas a 70 para el año 2007 (Imcine, 2007), y 75 para el 2008 (Imcine, 2008), pero decreció a 57 para el 2010 (*El Financiero*, 2010).

Sin embargo, la entrada en vigor del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) en enero de 2009 repercutió en la participación de las empresas en este estímulo fiscal (Peguero, 2008), lo cual conllevó a una nueva reforma en diciembre de ese año, con la intención de mantener el beneficio. Actualmente el artículo 226 mantiene la redacción del monto total del estímulo a distribuir entre los aspirantes del beneficio, no excederá de 500 millones de pesos por cada ejercicio

fiscal ni de 20 millones de pesos por cada contribuyente y proyecto de inversión en la producción cinematográfica nacional.

A pesar de los claroscuros en la aplicación de la LFC, ha sido un ordenamiento sólido. El pilar más importante, el financiamiento para películas mexicanas, se ha mantenido, y diversas producciones apoyadas mediante el Fidecine han sido premiadas en el extranjero: *Temporada de patos* (2004) (premio especial del jurado en el Paris Film Festival); *El violín* (2007) (premio a la mejor fotografía y al mejor guión en el Festival de Cine de Cartagena; Colón de oro a la mejor película en el Festival de Cine de Huelva; mejor ópera prima en el Festival Latinoamericano de Cine de Lima; mención especial en el Festival Internacional de Cine de San Sebastián; premio especial del Jurado en el Festival de Cine de Sao Paulo; premio a los valores humanos en el Festival de Cine de Thessaloniki); *Bajo la misma luna* (2008) (mejor película internacional en los Young Artist Award); *¿Te acuerdas de Lake Tahoe?* (2008) (premio de la Federación Internacional de Críticos de Cine (Fipresci) en el Festival Internacional de Cine de Berlín); *Cinco días sin Nora* (2008) (mejor dirección en Festival de Cine de Moscú); *Morenita* (2009) (Colón de plata a la mejor dirección en el Festival de Huelva).

Algunas cifras demuestran esta lenta recuperación en el cine mexicano. En los últimos años las películas mexicanas más taquilleras y sus ingresos son los siguientes: *Una película de huevos* (2006), ingresos: 142.3 millones de pesos, asistentes: 3 995 000. *Km 31* (2007), ingresos: 118.8 millones de pesos, asistentes: 3 200 000. *Rudo y cursi* (2008), ingresos: 127 413 000, asistentes: 3 005 000. *Bajo la misma luna* (2008), ingresos: 101 millones, asistentes: 2 535 000. *Arráncame la vida* (2008), ingresos: 97.9 millones de pesos, asistentes: 2 383 000 (Canacine, 2009).

Sin embargo, las estadísticas continúan demostrando la superioridad del cine estadounidense sobre el mexicano, ya que en 2008, la película hollywoodense más taquillera fue *Batman: el caballero de la noche*, la cual obtuvo en taquilla en nuestro país 257 912 740 pesos, y fue vista por 6 517 842 asistentes; frente al ingreso de 127 413 142 pesos que obtuvo la película mexicana *Rudo y cursi*, la cual fue vista por 3 005 827 espectadores. Así mismo, el porcentaje de la taquilla total para el cine mexicano respecto del cine extranjero en los últimos años ha sido la siguiente: en 2004, 4.4%; en 2005, 5.0%; en 2006, 5.2%; en 2007, 8.3%; y en 2008, 8.9% (Canacine, 2009).

Como conclusión podemos señalar tres puntos. El primero relacionado directamente con la industria cinematográfica. Si bien la legislación en esta materia no ha sido la panacea para la producción fílmica nacional, sí ha cumplido el objetivo de contribuir a una mayor y mejor realización de películas que antes de la reforma de 1998, además de que los cambios legislativos a otros ordenamientos han buscado incidir en este objetivo, tal y como la adición al artículo 226 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Sin embargo, el fortalecimiento de la industria cinematográfica nacional depende de todos los actores involucrados en el sector y de una ley que sea puntual en sus objetivos y derechos y obligaciones para quien está dirigida.

El segundo punto es precisamente la participación de los actores de esta industria en las modificaciones legislativas o reglamentarias a la Ley Federal de Cinematografía. Si bien esa reforma no consiguió todos los objetivos buscados por la Comunidad Social Cinematográfica, incluso aún existen cuestiones que reformar, su organización y capacidad para haber llevado su proyecto a discusión a la Cámara de Diputados, y su posterior discusión en esos espacios parlamentarios, fueron muestra de que también los grupos de la sociedad civil pueden acceder al cabildeo, y no sólo los grupos empresariales, por lo que se enfatiza lo ya mencionado anteriormente, con esta acción el cabildeo se volvió más transparente, esto es, ya no sólo fue una negociación privada entre legisladores y representantes de grupos de interés.

El tercer punto es de carácter académico, en el sentido de que si bien las acciones emprendidas por la Comunidad social cinematográfica tuvieron las características de un mecanismo de democracia deliberativa, de acuerdo con Habermas, el proceso mismo demostró que en la realidad, o al menos en la de este país, el distanciamiento de la sociedad civil del órgano parlamentario para que éste realice su labor no existe, pues los intereses de los grupos en disputa es de tal grado que se debe crear el espacio para escucharlos, aunque algunos tendrán el poder de incidir y hacer prevalecer su propuesta ante la de los demás.

En este sentido, esta característica que se adiciona a las señaladas por Habermas es de suma importancia, pues se trata de la arena para analizar no sólo los últimos argumentos de los grupos en desacuerdo, sino sus mecanismos de influencia en la toma de decisiones y la respuesta del órgano legislativo. Asimismo, las

acciones de estos grupos llevan a analizar el desarrollo del concepto de sociedad civil y a concluir que éste no es estático.

Finalmente, este proceso de discusión también es una muestra del alcance de consensos mediante el diálogo, por lo que obtuvo un éxito parcial de acuerdo con los objetivos que perseguían sus impulsores. Sin embargo, también demuestra que la aplicación de mecanismos de democracia deliberativa no es ascendente ni progresiva, esto es, que ese éxito parcial no indica por sí mismo que en futuras deliberaciones se tengan los mismos resultados, lo que implica, de nuevo, otra veta para estudios en la materia.

BIBLIOGRAFÍA

- Anduiza, Virgilio (1983), *Legislación cinematográfica mexicana*, Filmoteca de la UNAM, México.
- Arato, Andrew (2001), *Sociedad civil y teoría social*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cámara de Diputados (CDD) (1960), "Dictamen de iniciativa de nueva ley de la Industria Cinematográfica", *Diario de los debates*, 23 de diciembre, México.
- (1960), "Dictamen de iniciativa de nueva ley de la Industria Cinematográfica", *Diario de los debates*, 26 de diciembre, México.
- (1998), "Anteproyecto de reformas, adiciones y modificaciones a la Ley Federal de Cinematografía (Primera lectura)", *Diario de los debates*, 23 de abril, México.
- (1998), "Propuesta para Ley de Cinematografía", Comisión de RTC, México.
- (1998), "Proyecto de Dictamen de la Ley Federal de Cinematografía", *Diario de los debates*, 13 de diciembre, México.
- Cámara de Senadores (CDS) (1960), "Remite expediente y minuta de Proyecto de Ley de Cinematografía", *Diario de los debates*, 27 de diciembre, México.
- (1998), "Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Cinematografía", *Diario de los debates*, versión estenográfica, 15 de diciembre, México.
- Cámara de Senadores (CDS) (2002), "Versión estenográfica", 12 de diciembre.
- Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica (Canacine) (2009), *Documentos básicos* [www.canacine.org.mx].

- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (1913), "Reglamento Cinematográfico", 23 de junio, México.
- (2002), "Adición del artículo 226 de la Ley del ISR", 1 de diciembre, México.
- (2002), "Reforma a la fracción VI del artículo 34 de la Ley Federal de Cinematografía", 30 de diciembre, México.
- (2006), "Reforma al artículo 41, fracción I, incisos c y e, y se adiciona el inciso i a la fracción VI del artículo 34 de la Ley Federal de Cinematografía", 26 de enero, México.
- El Financiero* (2010), 2 de enero, México.
- Habermas, Jürgen (1998), *Facticidad y validez*, Trotta, Barcelona.
- Instituto Mexicano de Cinematografía (Imcine) (2007), *Informe de labores 2007*, Segob, México.
- (2007), *Informe de labores 2008*, Segob, México.
- Lay Arellano, Tonatiuh (2005), *Análisis del proceso de la Iniciativa de Ley de la Industria Cinematográfica de 1998*, Universidad de Guadalajara, México.
- Molina, Tania (2006), "Bloquea Hacienda estímulos fiscales para la producción cinematográfica", *La Jornada*, 25 de noviembre [http://bit.ly/kRusJi].
- Peguero, Raquel (2008), "El IETU 'apaga' al cine mexicano", *CNNexpansión* [http://bit.ly/mol7kc].
- Revista Estudios Cinematográficos* (1998), año 4, núm. 14, Centro Universitario de Estudios Cinematográficos, UNAM, México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2000), "Amparo en revisión 2352/97 Promovido por United Internacional Pictures, S.R.L. contra actos del Congreso de la Unión y de otras autoridades consistentes en la expedición y aplicación del artículo octavo de la Ley Federal de Cinematografía", 6 de marzo, México.
- Ugalde, Víctor (2007), "Reformar leyes... ¿Para qué?" *Cuaderno de Estudios Cinematográficos*, núm. 11, Legislación y conservación, CUEC-UNAM, México.