

El sistema de estímulos a la industria audiovisual en Colombia

*The aid system for the audiovisual
industry in Colombia*

DOI: <https://doi.org/10.32870/cys.v2022.7746>

ANTONIA MORENO CANO¹

<https://orcid.org/0000-0001-7592-1988>

JUAN CARLOS MIGUEL DE BUSTOS²

<http://orcid.org/0000-0001-9507-7219>

ÁNGELA REVELO CASTRO³

<https://orcid.org/0000-0002-9246-8254>

El objetivo de este artículo es estudiar la progresión de la industria cinematográfica colombiana y el nacimiento de su política cinematográfica. Mediante el análisis de las nuevas leyes y la distribución de fondos en torno al programa Proimágenes, del Ministerio de Cultura, se identifica que la creación del Ministerio de Cultura (1997) y del Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica-Proimágenes es el primer hito, seguidas y complementadas por la Ley de Cine (2003) que instituye el Fondo de Desarrollo Cinematográfico (FDC) y la Ley de Filmación (2012), que atrae empresas extranjeras y aprueba el Fondo Filmico Colombia (FFC).

PALABRAS CLAVE: Industria audiovisual, política audiovisual, industrias culturales, Colombia.

The objective of paper is to study the progression of the Colombian film industry and the birth of its film policy. By analyzing the new laws and the distribution of funds around the Proimágenes Program of the Ministry of Culture we identify that the creation of the Ministry of Culture (1997) and the Mixed Fund for Film Promotion -Proimágenes is the first milestone, followed and complemented by the Film Law (2003) that institutes the Film Development Fund (FDC) and the Film Law (2012), which attracts foreign companies and approves the Colombia Film Fund (FFC).

KEYWORDS: Audiovisual industry, Audiovisual policy, Cultural industries, Colombia.

Cómo citar este artículo:

Moreno Cano, A., Miguel de Bustos, J. C. & Revelo Castro, Á. (2022). El sistema de estímulos a la industria audiovisual en Colombia. *Comunicación y Sociedad*, e7746. <https://doi.org/10.32870/cys.v2022.7746>

- 1 Universidad de Deusto, España.
antonia.moreno@deusto.es
- 2 Universidad del País Vasco, España.
jc.miguel@ehu.eus
- 3 Universidad del Cauca, Colombia.

angelare@unicauca.edu.co

Fecha de recepción: 05/03/20. Aceptación: 23/08/21. Publicado: 08/12/21.

INTRODUCCIÓN

Las Industrias Culturales y Creativas constituyen un componente cada vez más importante de la economía, si bien durante mucho tiempo fueron consideradas como industrias marginales. Desde finales de la década de 1980 han pasado a un primer plano como consecuencia de su impacto en el producto nacional bruto o en el empleo (Quartesan et al., 2007).

La industria cinematográfica ha sido estudiada fundamentalmente desde la perspectiva de la globalización. Miller y Maxwell (2006) analizan la producción e inversiones en diferentes cinematografías y estudian la preponderancia de la industria audiovisual en Estados Unidos. La mayoría de las actuaciones de los gobiernos buscan resistirse a esta hegemonía; hay países como Japón, China o Corea que han limitado e incluso impedido la entrada de películas extranjeras (Insun, 2015).

Mattelart et al. (1984) son los pioneros en plantear el espacio audiovisual latinoamericano, cuestión que después es analizada por Sinclair (2005) y por Sinclair & Straubhaar (2013), fundamentalmente desde la televisión. La referencia de espacio audiovisual a un país concreto —el mexicano— ha sido llevada a cabo por Sánchez Ruiz (1994). Por su parte, el espacio audiovisual tiene una relación fundamental con las identidades. Morley & Robins (2002, p. 34) analizan el papel de la industria audiovisual en la conformación de la identidad cultural y se refieren al espacio audiovisual (europeo, nacional).

Desde el punto de vista de la cooperación supranacional, Crusafon (2011, 2017) considera que el espacio audiovisual euro-latinoamericano es resultado de la interacción entre dos tipos de actores: los institucionales y la industria audiovisual, en particular el sector cinematográfico.

La desigualdad entre la industria cinematográfica norteamericana y las industrias de los países europeos o latinoamericanos justifica la existencia de las ayudas al cine. Otro factor fundamental que apoya la creación de mecanismos de promoción es el reconocimiento del audiovisual como industria. En un sentido más amplio, Miller (2003) muestra el contraste entre los aspectos industriales y culturales del cine en Gran Bretaña. Mientras que el sector audiovisual puede ser estudiado en términos de empleos, efectos multiplicadores y exportaciones,

también deben considerarse los aspectos identitarios y culturales de una sociedad. Un tercer motivo de intervención es la búsqueda de la diversidad y del pluralismo. El fomento de la cinematografía mediante ayudas públicas, nacionales o regionales pretende, en última instancia, fomentar el pluralismo y la diversidad de géneros, visiones, etcétera (García Leiva, 2016; García Leiva & Mastrini, 2016).

Desde una perspectiva económica, Alvaray (2008) ofrece una panorámica de las industrias latinoamericanas más importantes. Una visión en conjunto de las distintas industrias latinoamericanas se encuentra en Egeda (2017, 2018).

La producción audiovisual latinoamericana supone un 3% del total de la producción mundial (Falicov, 2018, p. 368). En esta zona el principal proveedor de fondos para la producción es el Estado. Sin estas ayudas algunas cinematografías habrían desaparecido (Broche et al., 2007). En Europa, entre 2008 y 2014 se multiplicaron los mecanismos de financiación, ampliándose así toda la cadena de valor del cine (Tallavera et al., 2016).

Colombia es la cuarta industria audiovisual de Latinoamérica en términos de estrenos nacionales, después de Argentina, Brasil y México, en donde se han creado diferentes mecanismos de apoyo a la producción audiovisual de cada región (Getino, 1998, p. 76). En Colombia, desde 1915 hasta 1997 solo se producía un estreno nacional al año, mientras que en 2012 se estrenaron 23 películas nacionales. Esta cantidad se superó ampliamente en 2015 cuando se presentaron 36 películas nacionales, de las cuales tres representaron al país en el Festival de Cine de Cannes y una de ellas obtuvo la nominación al Oscar como mejor película extranjera (Dirección de Cinematografía, 2016).

Muchos señalaron que 2015 fue el mejor año para el cine colombiano y por esto cuenta con el reconocimiento de ser un país con economía creativa a nivel cinematográfico y audiovisual, según un informe de la UNESCO (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2014, p. 79).

El Ministerio de Cultura de Colombia produce informes anuales sobre la industria del cine colombiano y ocasionalmente ha editado informes más amplios sobre diferentes industrias culturales. La industria del cine colombiana ha sido estudiada dentro del conjunto de las industrias

culturales (Ministerio de Cultura de Colombia, 2003). Dentro de una perspectiva global, Castellanos Valenzuela (2003) estudia los incentivos en diferentes sectores, entre ellos el audiovisual, en los países del convenio Andrés Bello (nueve países latinoamericanos y España), a los que añade a Francia y a Brasil. Por otro lado, Patiño (2015) establece un mapa de la gobernanza de las ayudas al cine colombiano. Existen muchos tipos de incentivos, y Murschetz y Teichmann (2018) ofrecen una visión sintética de la diversidad de ayudas que se utilizan en el mundo.

Las ayudas del Estado constituyen un tipo de incentivos a la producción audiovisual. Castendyk (2018) estudia los incentivos fiscales, que son característicos de los países occidentales y de Estados Unidos (Gallagher et al., 2018). Los países que más cine producen lo hacen en función de su tamaño de mercado (Lorenzen, 2007). Es fundamental su lectura porque considera los aspectos que caracterizan a la industria cinematográfica –incertidumbre, internacionalización, economías de escala, etc.–. Exista o no una industria audiovisual importante, los gobiernos muestran un interés creciente en la industria audiovisual y el resultado de la intervención siempre es el incremento de la producción audiovisual. A veces es el único medio para que esta última exista (Ross, 2010). Esto significa que la implementación de medidas no siempre conduce a los resultados esperados. Augros (2017) estudia la relación entre los objetivos y los medios empleados por los gobiernos y muestra la disparidad que a veces existe entre los objetivos de las políticas y los instrumentos, que no siempre están acordes. Mientras que la mayoría de los países busca la promoción de su industria a nivel interno para ofrecer alternativas a la hegemonía norteamericana, otros gobiernos buscan la promoción exterior.

Con base en el contexto anterior, en este trabajo se señalan los objetivos, hipótesis y metodología para después estudiar las políticas de cine en Colombia desde 2003 y los distintos fondos de ayudas que conforman la política de estímulos a la industria audiovisual colombiana, tras lo cual se establecen las conclusiones.

Por su parte, el objetivo del presente texto es doble. Por un lado, se establece una periodificación del sistema de las ayudas a la industria audiovisual colombiana desde 2003, y por otro, se analiza la estructuración de la gobernanza de las ayudas al audiovisual en Colombia

mediante un organigrama que corresponde a la Figura 3. Así, el texto se estructura en dos partes: la primera estudia y describe las tres leyes principales del audiovisual colombiano –y los fondos y ayudas que se constituyen– desde 1997 hasta 2013, para después mostrar la estructura de la gobernanza del sistema de estímulos a la industria audiovisual, consecuencia de las leyes anteriormente estudiadas.

La hipótesis que aquí se presenta es que el sistema de ayudas ha significado la potenciación de una industria cinematográfica desde 2003.

METODOLOGÍA DESCRIPTIVA

La investigación descriptiva se lleva a cabo cuando se quiere mostrar las características de un grupo, de un fenómeno o de un sector a través de la observación y medición de sus elementos (Lafuente Ibáñez & Marín Egoscozábal, 2008, p. 9). Para Gutiérrez:

En las ciencias sociales los estudios descriptivos se proponen realizar esencialmente una medición precisa de una o más variables en alguna población definida o en una muestra de dicha población. La descripción es, en este sentido, un discurso que evidencia y significa el ser de una realidad a través de sus partes, sus rasgos estructurales, sus cualidades, sus propiedades, sus caracteres estructurales o sus circunstancias (como se cita en Sarabia Sánchez, 1999, p. 57).

En nuestra investigación hemos empleado una metodología descriptiva que busca desarrollar una imagen o fiel representación (descripción) del fenómeno estudiado a partir de sus características. En este caso pretendemos hacer una descripción de cómo se estructura el sistema de estímulos a la industria audiovisual colombiana y las repercusiones que ha tenido en el sector.

En primer lugar, nos hemos centrado en estudiar la relación que guardan las nuevas leyes colombianas con las ayudas que ofrecen a la cinematografía. Por un lado, se ha buscado mostrar los cambios que introduciría cada ley, para lo cual se ha confeccionado la Tabla 1, y posteriormente se han analizado en detalle los fines de cada fondo que ha creado cada ley. Por otro lado, se han consultado diversas publicaciones

del Ministerio de Cultura y de los fondos que de él dependen para ver el impacto de dichos fondos. Y, por último, también se ha confeccionado un organigrama que muestra y resume la compleja interrelación de fondos y comités presentes en la industria audiovisual colombiana.

POLÍTICAS DE AYUDA Y FONDOS

El Estado colombiano reconoce la relación entre las políticas públicas y el número de producciones (Martín-Barbero, 2008, p. 3). El marco de regulación colombiano brinda un abanico amplio de oportunidades (ver Tabla 1), a las que puede acceder cualquier ciudadano colombiano, de tal manera que es común encontrar como postulantes, en una misma convocatoria, desde proyectos apoyados por canales de televisión universitarios, nacionales, públicos o privados, directores y productores reconocidos, hasta personas naturales con una escasa trayectoria profesional.

Esta facilidad de acceso a los fondos públicos colombianos permite incrementar el número de películas a la vez que un aumento en la popularidad de estas. Una muestra de dicha popularidad son los numerosos eventos que crecen año tras año. En 2010 había 55 festivales y muestras de audiovisual en 22 departamentos (Ministerio de Cultura de Colombia, 2010), mientras que en 2016 el Ministerio de Cultura registró más de 80.

Estas ayudas se han conformado a través de las tres grandes leyes que se consideran en el apartado siguiente. A través de ellas se establece una estructura de fondos de ayuda en la que se mezclan diferentes organismos:

NUEVAS LEYES: LEY GENERAL DE CULTURA DE 1997 Y PLAN NACIONAL DE ESTÍMULOS (PNE).

INICIO DE UNA NUEVA ERA EN LA PROMOCIÓN DEL CINE

En 1978 se inicia el sistema de ayudas, pero con pocos resultados. La creación de la Compañía de Fomento Cinematográfico (FOCINE) supuso un relativo incremento en el número de producciones, pero no sirvió para consolidar una industria audiovisual. Las medidas de ayuda

TABLA 1
LEYES DEL SECTOR CULTURAL Y CINEMATOGRAFICO EN COLOMBIA

Nombre de la ley / Año de aprobación	Descripción
Ley 397 de 1997 / Ley General de Cultura	<ul style="list-style-type: none"> - Declara la importancia del cine para la sociedad. - Creación del Ministerio de Cultura. - Creación del Plan Nacional de Estímulos (PNE). - Creación del Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica (Proimágenes Colombia). - Creación de Estampilla Procultura para el fomento y estímulo a la cultura local. - Crea incentivos para los largometrajes colombianos exhibidos en las salas abiertas al público en el territorio colombiano.
Ley 814 de 2003 / Ley de Cine	<ul style="list-style-type: none"> - Fomenta la actividad cinematográfica en Colombia, estimulando la inversión. - Establece la cuota para el Desarrollo Cinematográfico a cargo de exhibidores, distribuidores y productores de largometrajes colombianos. - Creación del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico (FDC). - Creación de beneficios tributarios a la donación o inversión en producción cinematográfica.
Ley 1556 de 2012 / Ley de filmación	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento de la actividad cinematográfica, promoviendo el territorio nacional para la filmación de audiovisuales. - Crea el Comité Promoción Filmica Colombia (CPF). - Crea el Fondo Filmico Colombia (FFC), como cuenta especial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. - Establece visas especiales para el talento cinematográfico.

Fuente: Elaboración propia.

esencialmente se destinaban a un elemento de la cadena de valor de la industria audiovisual: la producción. No consiguió que los colombianos fueran a ver las películas nacionales, con lo que las primeras en la lista seguían siendo las norteamericanas, y tampoco logró que se aumentara la proyección internacional (Ministerio de Cultura de Colombia, 2003, p. 113).

Desde su desaparición, en 1992, y hasta 1997, no hubo ninguna medida de fomento y apenas se produjeron películas. La ley 397 de 1997 es la primera ley holística de fomento de la industria audiovisual porque para el sector implicó dos cambios fundamentales: en primer lugar, la creación del Ministerio de Cultura y de dos entidades dependientes de este: la Dirección de Cinematografía y el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica (Proimágenes Colombia), en el que están representados actores estatales y agentes privados; en segundo lugar, el Estado colombiano reconoce al cine como una industria que conforma la memoria colectiva y como un medio de expresión de la identidad nacional, por lo que se compromete a fomentar la conservación, preservación y divulgación, así como el desarrollo artístico e industrial. De manera que, para lograr el desarrollo armónico del sector, la Ley 397 propone que, por medio del Ministerio de Cultura y de las entidades adscritas a este, el Estado debe estimular no solo la producción sino también todos los eslabones de la cadena de valor: desarrollo, producción, distribución y exhibición, utilizando, además, medidas complementarias de formación y de conservación del patrimonio.

La creación del Ministerio de Cultura transformó el mapa del sector cultural colombiano en lo que hoy conocemos (ver Figura 3). Se creó el Plan Nacional de Estímulos (PNE) para articular los programas de becas y premios que anteriormente se venían otorgando desde el año 1978 a través del Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura). Asimismo, establece una convocatoria nacional anual, dirigida a los artistas, creadores, investigadores y gestores culturales colombianos, que se encuentren en el país o fuera de él. Los apoyos de la convocatoria se otorgan a través de becas, pasantías, premios nacionales, reconocimientos o residencias artísticas, en diversas líneas del quehacer cultural, incluidos el cine y la televisión.

Adicional al PNE, la Ley General de Cultura autoriza a las asambleas

departamentales y a los consejos distritales y departamentales para que ordenen la creación de un impuesto territorial denominado “estampilla Procultura”, la cual tiene como objetivo obtener recursos destinados a la financiación cultural en las diferentes regiones del país. Los recursos recaudados a través de dicho impuesto son administrados territorialmente y son destinados a proyectos acordes con los planes nacionales y locales de cultura. Cabe resaltar que, si bien la Ley establece parámetros generales, son los departamentos y municipios quienes definen las características específicas de la estampilla Procultura en su jurisdicción. En los departamentos y municipios que cuentan con estampilla Procultura se realiza una convocatoria anual de estímulos regionales enfocada al fortalecimiento de los actores culturales locales, las bases de estas convocatorias varían de una región a otra, ejerciendo así el principio de descentralización gubernamental.

LEY DE CINE Y EL FONDO DE DESARROLLO CINEMATOGRAFICO (FDC). HACIA LA CREACIÓN DE UNA ESTRUCTURA ESTABLE Y EFICAZ

El Gobierno delegó en la Dirección de Cinematografía todas las funciones en materia de cine que habían estado a cargo del Ministerio de Comunicaciones. Se promulgó la Ley 814 de 2003 o Ley de Cine de 2003, por medio de la cual se crea el Fondo para el Desarrollo Cinematográfico (FDC), del que se hablará más adelante, y se asigna a Proimágenes Colombia como ente administrador de los recursos del FDC. Tal y como se muestra en la Figura 3, Proimágenes Colombia y el Ministerio de Cultura desarrollan proyectos en aras de la consolidación de una industria cinematográfica nacional sólida. Entre estos proyectos, Proimágenes Colombia creó la Comisión Fílmica Colombiana (CFC) en 2008, en colaboración con el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y que pretende promocionar al país como un territorio para la producción cinematográfica y audiovisual a través de servicios de asesoría e información.

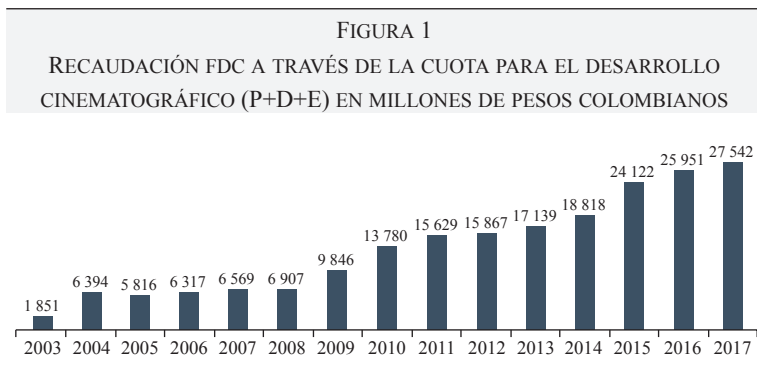
La Ley de Cine tiene como objetivo convertir a la cinematografía nacional en una industria sostenible y no dependiente de los recursos del Estado. Para esto proponen dos vías, las cuales introducen al sector

cinematográfico colombiano en un sistema mixto de financiación que involucra actores privados y públicos, tal como se muestra en la Figura 3.

A través de los estímulos del FDC se ha apoyado un total de 3 161 proyectos entre 2004 y 2017, con estímulos por concurso, que promueven directamente la producción de acuerdo a la decisión del CNACC, el Consejo Nacional de Cine, en diferentes categorías: estímulos para la escritura de guion, formación, realización de cortometrajes y largometrajes, desarrollo, producción y postproducción y estímulos automáticos, que promueven la participación y presencia de personas que han hecho cine colombiano en muestras y festivales, por un valor de \$ 143 897 millones de pesos colombianos.

En 2017, el Fondo de Desarrollo Cinematográfico (FDC), que recauda recursos a través de una cuota parafiscal que pagan exhibidores, distribuidores y productores de películas colombianas, aprobó 10.14 millones de dólares que se distribuyeron en un 70% a creación, producción, coproducción y realización de largometrajes, cortos y documentales, y un 30% a líneas de acción complementarias. Esta cantidad aprobada para el FDC es algo mayor al valor recaudado de la cuota para el desarrollo cinematográfico (CDC) (\$ 27 542 millones de pesos colombianos) debido a remanentes y rendimientos de otros años. La primera vía propone el cobro de impuestos a productores de largometrajes, distribuidores y exhibidores de cine en salas nacionales. Los aportes de exhibidores y distribuidores son del 8.5% del total neto de sus ingresos; los productores, en cambio, un 5%, el cual es deducible del total de los ingresos netos que les corresponden por concepto de exhibición de la película en las salas nacionales.

La Figura 1 muestra la Recaudación P+D+E del FDC a través de la cuota para el desarrollo cinematográfico, que es la contribución fiscal que deben hacer los productores de largometrajes colombianos (P) (5%), distribuidores (D) (8.5%) de películas no colombianas y exhibidores (E) (8.5%). En él se observa que dichos fondos comienzan a aumentar de manera importante desde 2010 y en menos de diez años se han triplicado hasta alcanzar la cifra de 27 542 millones de pesos. Los estímulos tributarios han aumentado menos.



Fuente: Rangel (2018).

En la Tabla 2 se muestran los montos totales de la recaudación del FDC a partir de las ayudas que provienen de la cuota para el desarrollo cinematográfico (P+D+E) y de los estímulos tributarios constituidos por las Inversiones y Donaciones (I+D).

La segunda vía incentiva a que las personas contribuyan al impuesto a la renta vía inversiones o hagan donaciones a proyectos cinematográficos de producción o coproducción colombianos de largometraje o cortometraje a cambio del derecho a deducir de su base gravable el 165% del valor invertido o donado al proyecto. Las donaciones no comprometen derechos sobre las películas, pero las inversiones sí. Los certificados de inversión confieren derechos sobre la utilidad reportada por la película en proporción a la inversión según lo acuerden inversionista y productor (Castellanos Valenzuela, 2003, p. 53). Para que los contribuyentes puedan obtener la deducción de su renta, los proyectos en los que inviertan o donen deben contar con el reconocimiento de Proyecto Nacional emitido por el Ministerio de Cultura y la administración, la ejecución de los recursos se realiza por medio de una fiduciaria.

Con la Ley 814 de 2003 los primeros certificados de donación se entregaron en el año 2004 y hasta el 2017 se han entregado 1 406 certificados que han beneficiado a 326 proyectos cinematográficos. Estos aportes de recursos financieros han fortalecido la industria cinematográfica del país. Son inversiones y donaciones realizadas por canales de televisión, empresas distribuidoras de cine, empresas privadas de diversas actividades, empresas productoras audiovisuales, empresas sin

TABLA 2
RECAUDACIÓN FDC HISTÓRICO 2003-2017

	Estímulos tributarios		Recaudo FDC	
	Recaudo I + D (\$)	Recaudo I + D (USD)	Recaudo P+D+E (\$)	Recaudo P+D+E (USD)
2003			1 851	627
2004	505	171	6 394	2 167
2005	1 103	373	5 816	1 971
2006	3 574	1 211	6 317	2 140
2007	7 315	2 478	6 569	2 226
2008	15 715	5 325	6 907	2 340
2009	18 290	6 198	9 846	3 336
2010	16 414	5 562	13 780	4 669
2011	25 871	8 767	15 629	5 296
2012	18 480	6 262	15 867	5 377
2013	20 238	6 858	17 139	5 807
2014	20 291	6 876	18 818	6 376
2015	14 188	4 808	24 122	8 174
2016	19 283	6 534	25 951	8 794
2017	27 290	9 247	27 542	9 333
Total	208 562	70 675	202 555	68 639

Recaudo I+D: monto de inversiones y donaciones en millones de pesos (\$) y dólares (USD)= Estímulos Tributarios.

Recaudo P+D+E: monto de recaudo parafiscal a productores, distribuidores y exhibidores en millones de pesos (\$) y dólares (USD)= Recaudo FDC.

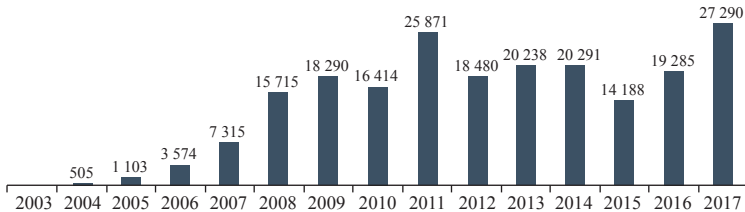
Fuente: Rangel (2018).

ánimo de lucro, entidades de capital mixto, sector financiero y personas naturales, entre otros.

Entre 2004 y 2017 este mecanismo de financiación ha permitido entregar al sector USD \$70 675 290.39. El año 2018 se convirtió en el año récord de mayor valor de dinero certificado en inversiones y donaciones en cine con \$33 627 millones de pesos colombianos, seguido por 2017 con \$27 290 y 2011 con \$25 872.

A partir de 2016 se creó una nueva categoría de ayudas a Rela-

FIGURA 2
RECAUDACIÓN FDC A TRAVÉS DE LOS ESTÍMULOS TRIBUTARIOS
POR INVERSIONES Y DONACIONES



Fuente: Rangel (2018).

tos Regionales en el Fondo de Desarrollo Cinematográfico (FDC), destinada a promover el cine regional. En 2016 se presentan 111 y se concedieron recursos a un total de 25 proyectos provenientes de diferentes departamentos. En 2017 se recibieron 119 y se premiaron 25 (Dirección de Cinematografía, 2017, pp. 9-11).

LEY DE FILMACIÓN DE 2012 Y EL FONDO FÍLMICO COLOMBIA (FFC). CONSOLIDACIÓN DE UNA ESTRUCTURA DE GOBERNANZA Y DE UN SISTEMA DE AYUDAS

Gracias al proyecto de la Comisión Fílmica Colombiana (CFC) se crea la Ley de Filmación –Ley 1556– de 2012, que constituye una estrategia de internacionalización que promueve a Colombia como un territorio de localizaciones y rodaje para obras cinematográficas y telerfilms mediante beneficios a las empresas en concepto de servicios cinematográficos, hoteleros, de alimentación y transporte. Esta ley también ofrece facilitar los trámites de permisos de filmación, por ejemplo los permisos de rodaje en vía pública y visas especiales para talento cinematográfico. Esto articula los esfuerzos del Ministerio de Cultura con otros Ministerios, como por ejemplo el Ministerio de Relaciones Exteriores, que establece un régimen especial para el ingreso de personal artístico, técnico y de producción extranjero que realice proyectos en Colombia, sin necesidad de la expedición de visas de trabajo. La Ley de Filmación tendrá una vigencia de diez años. Esta Ley de Filmación

crea el Fondo Fílmico Colombia (FFC), bajo la dirección del Comité de Promoción Fílmica (CPF) (ver Figura 3).

El CPF se encarga de aprobar los proyectos de filmación en Colombia, la celebración de los contratos correspondientes entre el administrador y el productor cinematográfico, el pago de las contraprestaciones generadas por los contratos celebrados con los productores cinematográficos y además aprueba y decide sobre la ejecución de proyectos que desarrollen actividades cinematográficas para la promoción del territorio nacional.

La Comisión Fílmica Colombiana (CFC), además de dar información a los productores sobre los beneficios de la Ley de Filmación (Quiroga et al., 2014, p. 45), facilitará permisos de trabajo a extranjeros, así como ayudas a la búsqueda de localizaciones.

ESTRUCTURA DE LAS AYUDAS DE LA INDUSTRIA AUDIOVISUAL COLOMBIANA

La Fundación Patrimonio Fílmico Colombiano fue establecida por FOCINE en 1978, depende del Ministerio de Cultura y es la encargada de preservar y conservar el patrimonio fílmico colombiano. Según se observa en el organigrama (Figura 3) constituye una de las primeras actividades del Ministerio de Cultura. Las ayudas a la industria cinematográfica colombiana dependen fundamentalmente del Ministerio de Cultura, mientras que Proimágenes Colombia es el principal ente administrador de recursos. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo participa en la promoción de Colombia como territorio de producción audiovisual a través de su participación en el Comité para la Promoción Fílmica (CPF).

El Ministerio de Cultura preside por medio del Ministro o su delegado, el Consejo Nacional de las Artes y la Cultura en Cinematografía (CNACC), formado por representantes de cada una de las áreas que intervienen en el sector cinematográfico colombiano, y que dirige y decide a quién se le conceden las ayudas del Fondo de Desarrollo Cinematográfico (FDC). Proimágenes ejerce la secretaría técnica y administra el citado fondo y el Fondo Fílmico Colombia (FFC).

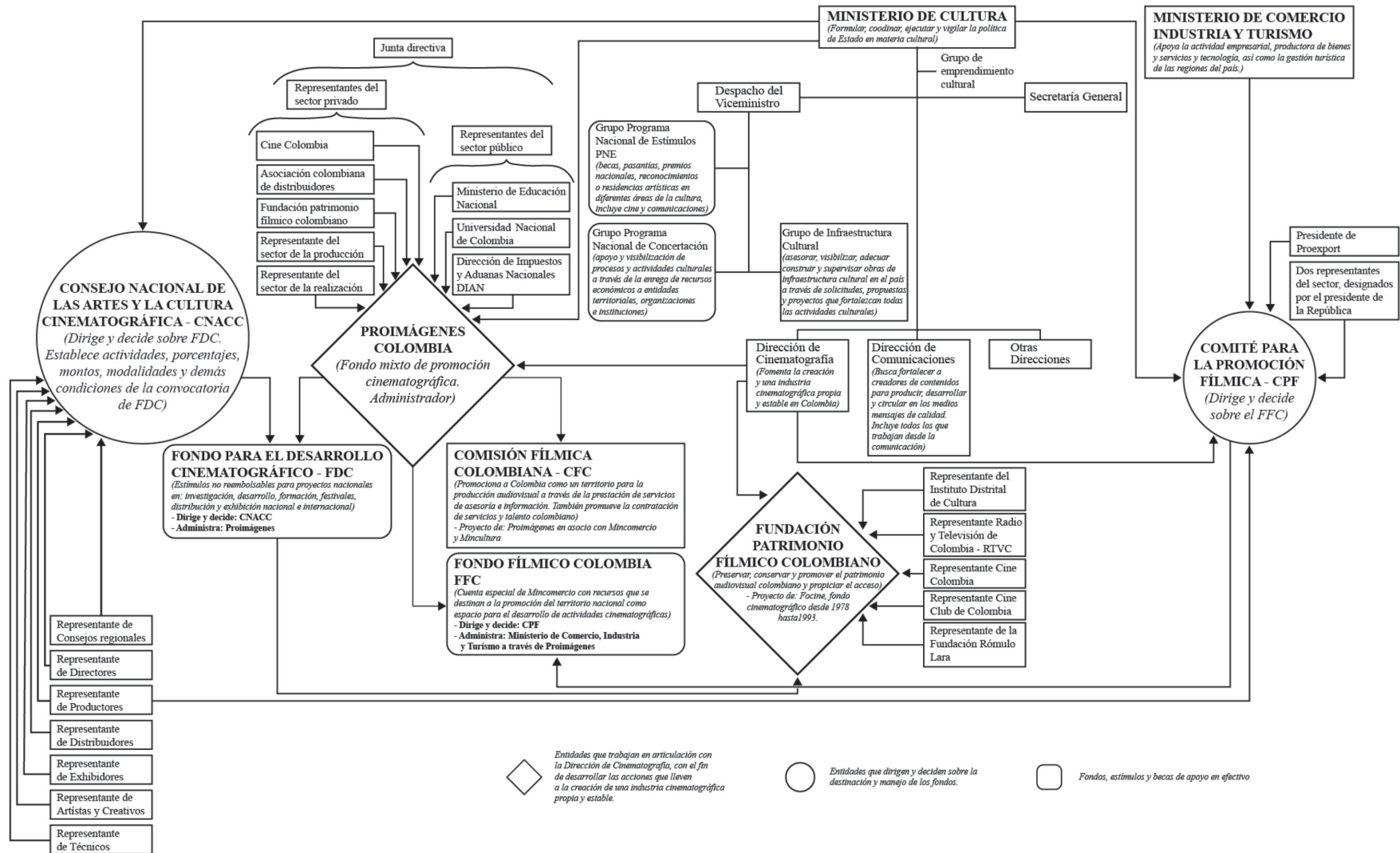
El Ministerio de Cultura, a través de la Dirección de Cinematografía, se encarga del fomento de una industria cinematográfica estable en Colombia y sostenible a largo plazo. Para esto, la Dirección de Cinematografía se articula con Proimágenes Colombia y la Fundación Patrimonio Fílmico Colombiano. El Ministerio también interviene en Proimágenes por medio del titular de la Dirección de Cinematografía y del Secretario General en la Junta Directiva del ente administrador. La Junta Directiva de Proimágenes, como se muestra en el organigrama (ver Figura 3), la conforman representantes del sector público y privado. De ahí el carácter mixto del sector cinematográfico colombiano. Tanto el Ministro de Cultura como el Director de la Dirección de Cinematografía forman parte del Comité para la Promoción Fílmica (CPF), el cual es presidido por el Ministro de Industria, Comercio y Turismo. Este comité dirige y decide sobre el Fondo Fílmico Colombia (FFC), tal como se muestra en la Figura 3.

De esta forma, Proimágenes Colombia administra dos fondos (FDC y FFC) y es quien crea la Comisión Fílmica Colombiana en asociación con el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

En la legislación actual, en general, tanto las personas naturales como jurídicas pueden acceder a los beneficios de las estrategias planteadas desde el Ministerio de Cultura. Si bien a los beneficios del Comité para la Promoción Fílmica (FFC) solo pueden acceder las jurídicas en las convocatorias de Fondo de Desarrollo Cinematográfico (FDC); tanto las personas naturales como jurídicas pueden presentarse a cualquiera de las categorías, pero los productores que opten por los beneficios de esta convocatoria y/o por los beneficios de la ley 814 de 2003 no podrán beneficiarse por la ley 1556 de 2012; es decir, que no podrán beneficiarse del FFC y del FDC. En cambio, la convocatoria del PNE y las convocatorias de Estímulos Regionales van dirigidas, principalmente, a personas naturales, aunque existen algunas categorías que benefician a personas jurídicas. Las convocatorias del PNE y Estímulos Regionales no son incompatibles entre ellas, ni con ninguna otra.

El dinero percibido, por un lado, como impuesto por la Ley 814 de 2003 o Ley de Cine a productores de largometrajes, distribuidores y exhibidores y, por otro, el que se recauda como inversiones o donaciones

FIGURA 3
ORGANIGRAMA DEL FOMENTO DE LA INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA EN COLOMBIA, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de Quartesan et al. (2007).

de proyectos cinematográficos en la declaración de la renta son las vías por las que se alimenta el Fondo de Desarrollo Cinematográfico (FDC). A través de una cuenta especial se reciben los recursos destinados a estimular proyectos nacionales de investigación, desarrollo, producción, formación, festivales, distribución y exhibición nacional e internacional. El Consejo Nacional de las Artes y la Cultura en Cinematografía (CNACC) es el ente que dirige y decide sobre la destinación y distribución de estos recursos entre los agentes del sector y Proimágenes Colombia es la entidad encargada de recaudar, administrar y ejecutar los recursos, tal como se observa en la Figura 3.

El Fondo de Desarrollo Cinematográfico (FDC), por medio de Proimágenes, abre una convocatoria pública y anual de proyectos colombianos, para financiarlos de forma no reembolsable en todas sus etapas: desarrollo de guiones, producción, postproducción, distribución y exhibición. También apoya la participación de los proyectos y películas en festivales, encuentros, mercados, talleres y premios cinematográficos y, asimismo, brinda subvenciones por convocatoria para la realización de festivales y cursos de formación en cinematografía en el país, apoya el mejoramiento de infraestructura de exhibición y también aporta recursos para el programa de Fortalecimiento del Patrimonio Audiovisual Colombiano de la Fundación Patrimonio Fílmico Colombiano, y a través de la convocatoria FDC entrega el 70% de los recursos recaudados anualmente.

El Fondo Fílmico Colombia (FFC) es una cuenta especial del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y operará durante los diez años de vigencia de la Ley. Los recursos de este Fondo provienen del Presupuesto General de la Nación (Castellanos Valenzuela, 2013, p. 7) y tienen como destino reembolsar a los productores un porcentaje del valor que gasten en Colombia por concepto de los servicios necesarios para realizar la producción cinematográfica y audiovisual rodada, total o parcialmente, en el país.

TABLA 3
 TABLA DE OBJETIVOS DE LAS AYUDAS Y FONDOS DE FOMENTO
 CINEMATográfico EN COLOMBIA CREADOS POR
 LAS NUEVAS LEYES DE CINE

Estímulo-Ayuda/Fondo	Objetivo
<p>Plan Nacional de Estímulos Creado por: Ley 397 de 1997 / Ley General de Cultura Dirige: Ministerio de Cultura Decide: Direcciones Ministerio de Cultura Administra: Ministerio de Cultura Procedencia de los recursos: Ministerio de Cultura, alianzas con entidades públicas y privadas nacionales e internacionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estimular la creación, la investigación y la formación de los actores del sector cultural, incluidos el cine y el audiovisual. - Financia proyectos de forma no reembolsable a través de becas, pasantías, premios nacionales, reconocimientos y residencias artísticas. - Dirigido principalmente a personas naturales. - Apoya la circulación nacional e internacional de bienes y servicios culturales.
<p>Convocatorias de Estímulos Locales Creado por: Ley 397 de 1997 / Ley General de Cultura Dirige: Entes territoriales municipales y/o departamentales del sector cultural Decide: Cada ente territorial Administra: Cada ente territorial Procedencia de los recursos: estampilla Procultura</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estimular la creación, la investigación y la formación en el sector cultural, incluidos el cine y el audiovisual. - Financia proyectos de forma no reembolsable, mediante becas, pasantías, premios y residencias artísticas. - Dirigido a personas nacidas o residentes durante más de cinco años en cada región.
<p>Fondo para el Desarrollo Cinematográfico (FDC) Creado por: Ley 814 de 2003 / Ley de Cine Dirige: Consejo Nacional de las Artes y Cultura Cinematográfica - CNACC Decide: Consejo Nacional de las Artes y Cultura Cinematográfica - CNACC</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Financiación no reembolsable, mediante los siguientes mecanismos: Estimular el desarrollo y formulación hasta la distribución y exhibición de proyectos y obras cinematográficas. Deducción del 125% del valor real de donación o inversión a proyectos cinematográficos, realizada por los contribuyentes de renta.

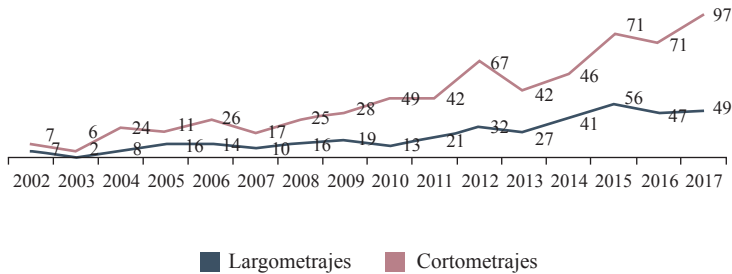
Estímulo-Ayuda/Fondo	Objetivo
Administra: Proimágenes Colombia Procedencia de los recursos: Cuota para Desarrollo Cinematográfico, de forma que los recursos generados por el cine vuelven al mismo sector	Dirigido para apoyar proyectos nacionales.
Fondo Fílmico Colombia (FFC) Creado por: Ley 1556 de 2012 / Ley de Filmación Dirige: Comité para la Promoción Fílmica (CPF) Decide: Comité para la Promoción Fílmica (CPF) Administra: Proimágenes Colombia Procedencia de los recursos: Presupuesto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Vigencia: diez años	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción del territorio nacional como territorio para desarrollar actividades cinematográficas (Comisión Fílmica Colombiana - FFC). - Reembolso a los productores que realicen trabajos audiovisuales en Colombia. Así: <ul style="list-style-type: none"> -40% del valor de los gastos realizados en el país por conceptos de servicios cinematográficos. -20% por conceptos de hotelería, alimentación y transporte. - Apoyar proyectos nacionales e internacionales que contraten servicios de sociedades colombianas de servicios cinematográficos, reconocidas por el Ministerio de Cultura.

Fuente: Elaboración propia.

PELÍCULAS Y CORTOMETRAJES PRODUCIDAS EN COLOMBIA (2002-2017)

El reconocimiento de producto nacional se da a través de una resolución que otorga la Dirección de Cinematografía del Ministerio de Cultura, que es un requisito para la consecución de estímulos tributarios por inversión o donación y también para obtener estímulos del FDC para los productores, distribuidores y exhibidores que fomentan la exhibición de cortometrajes nacionales en salas de cine y el no pago de la cuota parafiscal por concepto de exhibición de películas colombianas. Entre 2002 y 2017 se han reconocido 997 obras cinematográficas como producto nacional, 625 cortometrajes y 372 largometrajes.

FIGURA 4
HISTÓRICO DE PELÍCULAS Y CORTOMETRAJES COLOMBIANOS



Fuente: Rangel (2018).

Debe señalarse un mecanismo de estímulo complementario: Ibermedia, que se crea en 1996 en una cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y es un programa de estímulo a la coproducción de películas realizadas en el seno de 21 países latinoamericanos, incluido España.

Las leyes que consideramos como instrumentos de ayuda y fomento de la industria audiovisual colombiana han contribuido de manera inequívoca a crear y consolidar una industria del cine que entretiene una espiral virtuosa: al aumentar las ayudas, aumenta el número de películas producidas, lo cual anima a que se creen más salas de cine y/o pantallas; a la vez, más personas van al cine. Mientras que en 2011 solo había 125 cines y poco más de 115 000 asientos en las salas, en 2018, había 218 cines y cerca de 200 000 asientos (Liu, 2020, p. 74). Por otro lado, mientras en 2010 33.6 millones de personas iban al cine, en 2019 lo hacían más de 73.1 millones (Proimágenes Colombia, 2020, p. 4). Además, más películas producidas significa más recursos para el CDC, que luego pueden ser entregadas como ayudas a nuevas producciones.

Ahora bien, queda pendiente mejorar la tasa que ocupa el cine colombiano en relación a otras cinematografías, especialmente la norteamericana, ya que el porcentaje de películas colombianas en el mercado es muy bajo. El máximo de asistencia se dio en 2012, en el que el porcentaje de asistencia de las películas colombianas respecto del total de

la asistencia a todas las películas fue del 8.3%. En 2010 era del 4.5% y en 2019, del 3.4% (Proimágenes Colombia, 2020, p. 6).

El peso reducido de la cinematografía nacional respecto de la norteamericana constituye un dato que caracteriza a la mayoría de las cinematografías del mundo, especialmente de la europea y de la latinoamericana. En algunos casos es superior al 10%, como en Brasil, México o Argentina, pero en general, es menor de dos dígitos (Egeda, 2019, pp. 37-38).

Una de las cuestiones pendientes está en mejorar las relaciones entre el cine y la televisión para que esta se implique más en la producción de películas. En Colombia, hasta ahora, esta relación es inexistente (Rivera-Betancur, 2014, p. 135).

CONCLUSIONES

La industria audiovisual es una actividad en la que se cruzan aspectos culturales e industriales y que por tanto deben ser considerados de manera conjunta. Además de industria generadora de empleo, es también un vehículo de creación identitaria y de producción y de difusión de contenidos culturales. Esto justifica la acción proactiva por parte de los Estados de potenciar la industria audiovisual. Además, dado el peso de la presencia de películas y series norteamericanas en la casi totalidad de países, las acciones de promoción de la industria audiovisual se suman a la necesidad de contrarrestar dicha presencia.

En Colombia el sistema de ayudas a la industria audiovisual se ha ido estructurando a lo largo de las diferentes leyes, especialmente desde 1997, con la creación del Ministerio de Cultura, si bien es en 2003 cuando comienza la estructura de las ayudas de dicha industria. El hecho de que participe conjuntamente con el Ministerio de Industria señala la doble naturaleza del audiovisual: industria y cultura, anteriormente considerada. Todas las leyes tienen un carácter nacional, aunque también comienza a considerarse la implementación de ayudas regionales a la industria audiovisual.

Es en 2014 cuando se observa el impacto de las diferentes leyes, que se muestra en el número de películas estrenadas. En 2011 son 21 y en 2017, 44, lejos de las 10 de 2010.

El sistema de ayudas se ha estructurado fundamentalmente a partir de los fondos FDC que son el resultado de la recaudación a través de la contribución fiscal que deben hacer los productores de largometrajes colombianos (P) (5%), distribuidores (D) (8.5%) de películas no colombianas y exhibidores (E) (8.5%), y de los estímulos fiscales, mediante inversiones y donaciones, que tienen tratamiento fiscal especial. Ambos contribuyen con fondos muy parecidos en cantidad, en torno a los 27.5 millones de pesos colombianos (17.2 millones de dólares).

Por otro lado, Colombia recibe más de lo que aporta al programa de Ibermedia, en el que Colombia obtuvo 552 000 dólares, lo que supone el doble de lo aportado.

Todo ello contribuye a consolidar una industria audiovisual, si bien muy centrada en los lugares de producción clásicos como Bogotá. Esto significa que la tarea pendiente es descentralizar la producción en las diferentes regiones.

Referencias bibliográficas

- Alvaray, L. (2008). National, Regional and Global : New Waves of Latin American Cinema. *Cinema Journal*, 47(3), 48-65. <http://www.jstor.org/stable/30136116>
- Augros, J. (2017). National Film Policies: Discourses and Loopholes. En N. Mingant & C. Tirtaine (Eds.), *Reconceptualising Film Policies* (pp. 61-66). Routledge.
- Broche, J., Chatterjee, O., Orsich, I. & Tosics, N. (2007). Industry Report: Financing State aid for films – a policy in motion? *Cine Europa*, 1. <http://www.cineuropa.org/dd.aspx?t=dossier&l=en&did=80521&tid=1365>
- Castellanos Valenzuela, G. (2003). *Sistema jurídico de incentivos económicos a la cultura en los países del Convenio Andrés Bello*. Convenio Andrés Bello, Unidad Editorial.
- Castellanos Valenzuela, G. (2013). Prólogo. En E. Ordoñez, *¡Luces, cámara, Colombia!* Impresol Ediciones.
- Castendyk, O. (2018). Tax Incentive Schemes for Film Production: A Pivotal Tool of Film Policy? En P. C. Murschetz, R. Teichmann & M. Karmasin (Eds.), *Handbook of State Aid for Film Finance, Industries and Regulation* (pp. 597-615). Springer.

- Crusafon, C. (2011). El espacio audiovisual euro-latinoamericano: el cine como eje central de la cooperación supranacional. *Anàlisi*, 41, 27-45. <https://raco.cat/index.php/Analisi/article/view/244642>
- Crusafon, C. (2017). The Ibermedia Programme: How Supra-National Policy Developed the Ibero-American Audiovisual Space. En N. Mingant & C. Tirtaine (Eds.), *Reconceptualising Film Policies* (pp. 143-156). Routledge.
- Dirección de Cinematografía. (2016). *Anuario Estadístico del cine colombiano 2015*. Ministerio de Cultura. <https://bit.ly/3bYc0xs>
- Dirección de Cinematografía. (2017). *Asamblea Nacional de Consejos de Cinematografía. Información general del sector*. Ministerio de Cultura.
- Egeda (2017). *Panorama Audiovisual Iberoamericano 2017*. <https://bit.ly/3kLQqRH>
- Egeda (2018). *Panorama Audiovisual Iberoamericano 2018*. <https://bit.ly/3Hraa6J>
- Egeda. (2019). *Panorama Audiovisual Iberoamericano 2019*. <https://bit.ly/2YTUOWV>
- Falicov, T. L. (2018). Diversifying Public Film Funding Policies in Latin America. En P. C. Murschetz, R. Teichmann & M. Karmasin (Eds.), *Handbook of State Aid for Film Finance, Industries and Regulation* (pp. 367-382). Springer.
- Gallagher, B. K., Aughinbaugh, A. & Voss, Z. G. (2018). Beyond the “Studio System”: Public Support for Films in the United States. En P. C. Murschetz, R. Teichmann & M. Karmasin (Eds.), *Handbook of State Aid for Film Finance, Industries and Regulation* (pp. 463-480). Springer.
- García Leiva, M. T. (2016). Política audiovisual europea y diversidad cultural en la era digital. *Comunicación y Sociedad*, 27, 221-241. <https://doi.org/10.32870/cys.v0i27.4592>
- García Leiva, M. T. & Mastrini, G. (2016). La diversidad cultural en las políticas de comunicación: un estudio comparado de España y Argentina. *Chasqui*, 133, 299-315. <https://revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/2770>
- Getino, O. (1998). *Cine Argentino: Entre lo posible y lo deseable*. Ciccus.

- Insun, C. (2015). Risk or chance: “the liberalization of foreign film imports” and its impacts in Korea and Japan. *International Journal of Cultural Policy*, 48(3), 1-17. <http://doi.org/10.1080/10286632.2015.1116525>
- Lafuente Ibáñez, C. & Marín Egoscózábal, A. (2008). Metodologías de la investigación en las ciencias sociales: Fases, fuentes y selección de técnicas. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, (64), 5-18. <https://doi.org/10.21158/01208160.n64.2008.450>
- Liu, Z. (2020). The development of the Latin American film industry between 2017 and 2018. En B. Li, Y. Guan & H. Lu (Eds.), *Development of the Global Film Industry Industrial Competition and Cooperation in the Context of Globalization* (pp. 65-78). Routledge.
- Lorenzen, M. (2007). Internationalization vs. Globalization of the Film Industry. *Industry & Innovation*, 14(4), 349-357. <http://doi.org/10.1080/13662710701543650>
- Martín-Barbero, J. (2008). Políticas de la comunicación y la cultura: Claves de la investigación. *Documentos CIDOB. Serie: Dinámicas interculturales, 11*. Fundació CIDOB.
- Mattelart, A., Delcourt, X. & Mattelart, M. (1984). *International Image Markets*. Comedia.
- Miller, T. (2003). The Film Industry and the Government: Endless Mr Beans and Mr Bonds. En J. Lewis & T. Miller (Eds.), *Critical Cultural Policy Studies* (pp. 134-141). Blackwell Publishers. <https://doi.org/10.1002/9780470690079.ch10>
- Miller, T. & Maxwell, R. (2006). Film and Globalization. En O. Boyd-Barrett (Ed.), *Communications Media, Globalization and Empire* (pp. 33-52). John Libbey Publishing.
- Ministerio de Cultura de Colombia. (2003). *Impacto económico de las industrias culturales en Colombia*. Convenio Andrés Bello. Unidad Editorial.
- Ministerio de Cultura de Colombia. (2010). *Informe de gestión 2002-2010*. <https://bit.ly/3H7g90e>
- Morley, D. & Robins, K. (2002). *Spaces of Identity: Global Media, Electronic Landscapes and Cultural Boundaries*. Routledge.
- Murschetz, P. C. & Teichmann, R. (2018). State Aid for Film: A Synoptic Overview of Current Issues. En P. C. Murschetz, R. Teichmann & M. Karmasin (Eds.), *Handbook of State Aid for Film Finance, Industries and Regulation* (pp. 23-32). Springer.

- Patiño, S. C. (2015). *Exploring the formal and informal distribution mechanisms for Colombian documentary films* (Disertación doctoral). University of Salford School of Media & Arts.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. (2014). *Informe sobre la Economía Creativa. Edición especial 2013. Ampliar los cauces de desarrollo local*. <https://es.unesco.org/creativity/publication/informe-sobre-economia-creativa-2013>
- Proimágenes Colombia. (2020). *Cine en cifras Ed. 19* [Newsletter]. <https://cutt.ly/Xk5EqVp>
- Quartesan, A., Romis, M. & Lanzafame, F. (2007). *Cultural Industries in Latin America and the Caribbean: Challenges and Opportunities*. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/handle/11319/1143?locale-attribute=en>
- Quiroga, A., Castellanos Valenzuela, G. & Tavera Castillo, J. C. (2014). *¿Cómo? En Colombia*. Impresol.
- Rangel, V. A. (2018). *Anuario Estadístico del Cine Colombiano. 2017*. Dirección Cinematografía, Ministerio de Cultura. Bogotá, Colombia. <https://bit.ly/3oAyBpH>
- Rivera-Betancur, J. (2014). ¿Va el cine colombiano hacia su madurez? Análisis de 10 años de ley de cine en Colombia. *Anagramas*, 13(25), 127-144. <https://doi.org/10.22395/angr.v13n25a7>
- Ross, M. R. (2010). Audiovisual laws and legal intervention in South American cinematic culture. *International Journal of Cultural Policy*, 16(4), 418-432. <https://doi.org/10.1080/10286630903383246>
- Sánchez Ruiz, E. (1994). The Mexican Audiovisual Space & the North American Free Trade Agreement (NAFTA). *Media International Australia*, 71(1), 70-77. <https://doi.org/10.1177%2F1329878X9407100111>
- Sarabia Sánchez, J. F. (1999). *Metodología para la investigación en Marketing y dirección de empresas*. Pirámide.
- Sinclair, J. (2005). Latin American Space. En J. K. Chalaby (2005), *Transnational Television Worldwide: Towards a New Media Order* (pp. 196-215). I.B.Tauris.
- Sinclair, J. & Straubhaar, J. (2013). *Latin American Television Industries*. Palgrave BFI.
- Talavera, J., Fontaine, G. & Kanzler, M. (2016). *Public financing for film and television content. The state of soft money in Europe*. European Audiovisual Observatory.