

# La Política Pública Cinematográfica en México: Entre el Gatopardismo y el Elefante en la Sala

ENSAYO ACADÉMICO

**RAÚL OROZCO MAGAÑA**

Universidad de Guadalajara

 [orcid.org/0009-0004-2147-4624](https://orcid.org/0009-0004-2147-4624)

[raul.orozco9949@alumnos.udg.mx](mailto:raul.orozco9949@alumnos.udg.mx)

## Resumen

Las políticas públicas cinematográficas han sido a lo largo de la historia de distintos países, una respuesta al avance del cine estadounidense en sus mercados domésticos. En el caso mexicano, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte impuso un reto a la industria cinematográfica nacional: competir en su momento de mayor debilidad contra el cine de Hollywood. Desde entonces en México se configuró una política pública cinematográfica caracterizada por el apoyo a la producción. Sin embargo, el tiempo hizo suponer que tal política requería de cambios para abarcar los sectores de la distribución y la exhibición cinematográfica.

La coyuntura de 2020, en la que se propuso la extinción de los fideicomisos dedicados a otorgar apoyos para la producción cinematográfica, evidenció dos fenómenos: primero, el gatopardismo de la política pública cinematográfica, en la que todo cambió para que nada realmente cambiara; y, segundo, la imposibilidad de plantear instrumentos de política pública orientados a modificar las dinámicas del sector de la exhibición, que se presenta como el “elefante en la sala” en esta materia: su presencia es evidente pero nadie quiere hablar de él.

El ensayo presenta una revisión de la industria cinematográfica mexicana en el contexto de la intervención estatal; explica tres dimensiones relacionadas con la discusión de la intervención estatal en la industria cinematográfica; y, reflexiona sobre las razones por las cuales la política pública cinematográfica permanece inalterada pese a las demandas de cambio.

**Palabras clave:** Política pública cinematográfica, intervención estatal, fallas de mercado, racionalidad comercial y racionalidad cultural.

Cómo debe citarse este artículo:

Orozco, R. (2025). La Política Pública Cinematográfica en México: Entre el Gatopardismo y el Elefante en la Sala. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (6), 220-236 <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 26/10/2024

Aceptado: 28/02/2025

## Introducción

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 impuso un reto a la industria cinematográfica mexicana: competir, en su momento de mayor debilidad, contra la industria cinematográfica estadounidense, la más poderosa e influyente a nivel mundial. El cine mexicano se encontraba entonces en el peor momento de su historia visto en términos de la cantidad de películas producidas y el TLCAN obligó a México a reducir las cuotas de pantalla, entendidas estas como la cantidad de pantallas reservadas en las salas de cine para películas nacionales.

Desde 1994 el sector de la producción de la industria cinematográfica exigió la intervención estatal para evitar el colapso de una industria cuya relevancia no solamente es comercial, sino también cultural. Como respuesta, durante los últimos años de la década de 1990 y durante la década de 2000 se configuró en México una política pública cinematográfica caracterizada por la entrega de subsidios y estímulos fiscales para la producción de películas. Como resultado, tanto directo como indirecto, de estas políticas, se observó un incremento en la cantidad de películas mexicanas producidas y un creciente reconocimiento del cine nacional en festivales y entregas de premios alrededor del mundo. Sin embargo, hasta la fecha las películas mexicanas encuentran dificultad para competir contra las películas estadounidenses en las salas de cine de su propio país. Ahora el problema no es la falta de producción, sino que muchas de las películas no llegan a exhibirse, y las que logran hacerlo difícilmente recuperan los costos de producción o generan ganancias, lo cual deja a la industria cinematográfica en una condición de dependencia del apoyo estatal.

El problema de la dependencia de la industria cinematográfica de los apoyos estatales para la producción es que la hacen vulnerable frente a momentos de crisis y frente a políticas fiscales de austeridad, tal como sucedió en 2020 con la extinción de los fideicomisos para la producción cinematográfica y su posterior transformación en un programa presupuestario. Esta noticia sacudió a la comunidad cinematográfica, que se movilizó en defensa del apoyo estatal a la producción fílmica, a la vez que abrió la oportunidad para hablar del elefante en la sala: la necesidad de políticas orientadas a los sectores de la distribución y la exhibición. No obstante, el resultado de la coyuntura de 2020 fue de corte gatopardista: todo cambió para que todo siguiera igual. Por ello esta reflexión pretende discurrir sobre las razones por las cuales la política pública cinematográfica en México permanece sustancialmente

inalterada a pesar de las demandas de cambio.

## **La industria cinematográfica en México en el contexto de la intervención estatal**

Desde su nacimiento, a inicios del siglo XX, la industria cinematográfica ha sido objeto de intervención estatal a través de un amplio abanico de políticas públicas. Dado que el producto de esta industria —la película— es tanto comercial como cultural, las políticas públicas cinematográficas tienden a definir objetivos que oscilan entre el fortalecimiento comercial de la industria y la promoción, difusión y defensa de la cultura.

La industria cinematográfica mexicana, de acuerdo con De la Vega y Vidal (2017), ha transitado por tres etapas en las que ha experimentado fases expansivas y recesivas:

- Preindustrial (de 1895, con la llegada del kinematoscopio a México, hasta 1937, año en que el cine nacional alcanzó notoriedad en el extranjero con la película *Allá en el Rancho Grande*);
- Industrial (de 1938 a 1970, periodo en el cual se consolidó la industria cinematográfica y surgió la *Época de Oro* del cine nacional); y
- Neoliberal (de 1971 a la fecha, con notorios altibajos en la producción cinematográfica, tanto en cantidad como en calidad).

Aunque esta periodización es útil para conocer la trayectoria de la industria cinematográfica, para este texto conviene repensar estas etapas en función de la maduración de la industria y de la evolución de las políticas públicas cinematográficas orientadas a su fortalecimiento. Por ello, sugiero pensar en las siguientes etapas:

- Consolidación industrial (1895-1940);
- Industrial (1941-1982); y
- Neoliberal (1983 a la fecha).

Para efectos de este ensayo, resulta necesario contextualizar y caracterizar la etapa neoliberal, sobre la cual se sitúa esta reflexión.

En 1983 se creó el Instituto Mexicano de Cinematografía (Imcine), un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con el propósito de promover y coordinar la producción, distribución y exhibición de materiales cinematográficos. Nueve años después, en diciembre de 1992, durante el sexenio de Carlos Salinas, se publicó la Ley Federal de Cinematografía como parte de los

preparativos para la firma del TLCAN. Esta ley, de acuerdo con Lay (2011), sacrificó a la industria nacional frente a la de Estados Unidos y favoreció el concepto de entretenimiento por encima del de cultura.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, la crisis económica de 1995 afectó también a la industria cinematográfica mexicana, cuya manifestación más evidente fue la disminución en la cantidad de películas producidas: solo nueve en ese año, la cifra más baja en su historia. Como respuesta, en 1997 se creó el Fondo para la Producción Cinematográfica de Calidad (Foprocine) y, en 1999, el Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (Fidecine), ambos como instrumentos de política pública orientados a fomentar el desarrollo de la actividad cinematográfica mediante el otorgamiento de apoyos financieros para la producción fílmica. A estos se sumó, en 2004, el Estímulo Fiscal a Proyectos de Inversión en la Producción y Distribución Cinematográfica Nacional (Eficine), el cual consiste en la aplicación de un crédito fiscal contra el impuesto sobre la renta, correspondiente al ejercicio fiscal en cuestión, para los contribuyentes que invierten en la producción o distribución de películas nacionales.

A partir de entonces, la industria cinematográfica mexicana comenzó a enviar señales de recuperación en cuanto al número de películas producidas. Sin embargo, hasta la fecha, presenta dificultades para competir en los sectores de distribución y exhibición con las producciones extranjeras —particularmente las estadounidenses— que se estrenan en los complejos cinematográficos del país. En 2019, antes de la pandemia, se estrenaron 101 películas mexicanas; sin embargo, el 54 % de estas se exhibió en menos de 10 de las 7,493 pantallas existentes en ese momento en el país. Ese mismo año, del total de boletos vendidos en taquilla, solo el 9.74 % correspondió a películas mexicanas, lo que representó, hasta entonces, el mejor año para la industria nacional en este rubro (Secretaría de Cultura, 2019).

En este contexto de desventaja competitiva frente a la industria cinematográfica estadounidense, en abril de 2020 el presidente Andrés Manuel López Obrador publicó un decreto mediante el cual instruyó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a extinguir los fideicomisos públicos sin estructura, entre los que se encontraba el Foprocine, bajo el argumento de la austeridad en el gasto, acompañado de acusaciones de corrupción en su manejo. Posteriormente, en diciembre del mismo año, se derogaron los artículos 33 al 38 de la Ley Federal de Cinematografía, con lo que desapareció el Fidecine. Con estas acciones, los dos fideicomisos de apoyo a la industria cinematográfica —que, a juicio de la comunidad cinematográfica, eran indispensables para el desarrollo del cine nacional— dejaron de existir.

Como respuesta a la eliminación del Foprocine y Fidecine, en 2021 se creó el Programa Presupuestario U238 Fomento al Cine Mexicano (Focine), con el objetivo de otorgar recursos para impulsar la producción de proyectos cinematográficos y fomentar un cine mexicano de calidad, diverso, plural, incluyente, con igualdad de género y accesible para toda la población. El programa contó, en sus inicios, con doce modalidades de apoyo que otorgaban subsidios para producción, posproducción, equipamiento, exhibición y acervo, aunque el énfasis estaba realmente puesto en la producción.

Sin embargo, cineastas y productores vieron en el Focine un mecanismo menos seguro y más inestable para la canalización de recursos públicos, en comparación con el esquema de fideicomisos que lo precedió. Los recursos del Focine quedaron, entonces, expuestos a la discusión legislativa, al tratarse de un programa presupuestario.

Estos cambios en la política pública cinematográfica del país reavivaron el debate sobre la intervención estatal en la industria. Dicha discusión no es nueva ni exclusiva de México, pero el contexto nacional presenta matices que conviene atender. Para abordar esta discusión, es necesario advertir la existencia de tres dimensiones:

### **Primera dimensión: ¿intervenir o no intervenir?**

De acuerdo con los economistas neoclásicos, el papel del Estado en la economía debe limitarse a proteger la propiedad privada y garantizar el cumplimiento de los contratos entre los agentes económicos. En una economía de mercado, las actividades económicas se rigen por la oferta y la demanda, mientras que en una economía centralizada o planificada, el Estado dirige dichas actividades. Aunque actualmente no existen economías puramente de mercado ni completamente centralizadas, estos extremos sirven como referencias para ubicar distintas economías según su posición en ese espectro.

En cualquier sistema económico, los recursos deben ser asignados de manera eficiente, ya que son escasos. Si fueran infinitos, la economía no prestaría tanta atención a su distribución. Las economías de mercado permiten a los individuos tomar sus propias decisiones, mientras que en una economía estatalizada es el Estado quien decide, según su criterio, lo que considera mejor para el individuo. Desde la perspectiva de la economía neoclásica, el mercado es un mejor mecanismo para asignar bienes y servicios que el Estado, ya que cuando este decide qué se produce, quién produce, cómo se produce y para quién se produce, lo hace con base

en las preferencias de un decisor central; en cambio, en el mercado, son los propios individuos —de forma agregada— quienes deciden conforme a sus preferencias.

Sin embargo, que el mercado represente el mejor mecanismo para la asignación de recursos en las sociedades modernas no significa que sea perfecto. Los mercados fallan, y existe en la economía una amplia literatura sobre las fallas de mercado, entendidas como las condiciones en las que estos no son eficientes. Se reconocen seis tipos comunes de fallas de mercado: competencia imperfecta, bienes públicos, externalidades, mercados incompletos, información asimétrica y desempleo. Generalmente, la literatura relacionada con la competencia imperfecta, los bienes públicos y las externalidades positivas ha abierto la puerta a la intervención estatal en la industria cinematográfica.

La competencia imperfecta es una condición de mercado que se presenta cuando no existe un número suficientemente grande de empresas que impida que estas influyan en el precio de los bienes y servicios que ofrecen (Stiglitz, 2000). El caso extremo de competencia imperfecta es el monopolio, es decir, cuando una sola empresa controla el mercado. Otro caso es el del oligopolio, que ocurre cuando un grupo muy reducido de empresas domina el mercado de un bien o servicio.

En el contexto mexicano, la industria cinematográfica nacional se ve obligada a competir contra un oligopolio cinematográfico global conformado por *The Walt Disney Studios*, *Warner Bros. Pictures*, *Universal Pictures*, *Paramount Pictures* y *Sony Pictures Entertainment*, conocidas como las *Hollywood majors*. Estas empresas productoras, con alrededor de cien años de existencia, cuentan con eficaces brazos de distribución que les permiten colocar sus películas a nivel global, acaparando las pantallas y las taquillas de los cines en todo el mundo (Audley, 1983; Moody, 2020; Scott, 2005; Wasko, 2007). Además, las producciones cinematográficas mexicanas deben buscar espacios para estrenarse en un entorno donde la exhibición está dominada por el duopolio conformado por Cinépolis y Cinemex, lo que reduce sus posibilidades de exhibirse y encontrarse con su público.

Por otro lado, los bienes públicos se caracterizan por los principios de no rivalidad y no exclusión en su consumo. Es decir, cuando beneficiar a una persona no perjudica el consumo de otra (o no implica un costo adicional significativo para su provisión), y cuando resulta imposible —o muy costoso— excluir a otras personas de su consumo (Stiglitz, 2000; Deneulin & Townsend, 2007; Oakland, 1990; Samuelson, 1954). Derivado de estas dos características, el mercado carece de incentivos para proveer este tipo de bienes, y por lo tanto, el Estado suele intervenir en su provisión.

La película, como producto de la industria cinematográfica, no es en sí misma un bien público, ya que no cumple con las características de no rivalidad ni no

exclusión (Izquierdo Castillo, 2010). Por esta razón, dicho argumento no resulta útil para defender, desde un enfoque económico estricto, la intervención estatal en esta industria. No obstante, hay quienes sostienen que, al ser la película un bien cultural, podría considerarse un bien público en un sentido más amplio. Aunque esta postura es técnicamente imprecisa, es un argumento que ha sido empleado para justificar la participación del Estado (Wasko, 2007).

Finalmente, las externalidades positivas son los efectos favorables que las actividades privadas generan sobre terceros (Pigou, 2002). En este sentido, las externalidades positivas han sido utilizadas como argumento para justificar la intervención estatal en la industria cinematográfica. Se considera que el cine, en general, y las películas, en particular, proporcionan a un país beneficios sociales y culturales que, si bien son intangibles, están vinculados con la identidad, los valores, las historias y las imágenes que los pueblos y las sociedades construyen sobre sí mismos (Bomnüter, 2018; Meloni et al., 2015, 2018)

En resumen, respecto a la primera dimensión del debate sobre las políticas públicas cinematográficas —la relacionada con la decisión de si el Estado debe o no intervenir en la industria—, los argumentos que desde la economía respaldan la participación estatal en el caso mexicano están asociados a: la existencia de un oligopolio global de producción y distribución, así como de un duopolio doméstico de exhibición; la consideración del cine como un bien cultural y, por tanto, como un bien público; y las externalidades positivas del cine, es decir, los beneficios sociales y culturales que este genera para el país.

## **Segunda dimensión: las racionalidades de la intervención**

Las políticas públicas cinematográficas, tanto en México como en el mundo, desde la década de 1920 hasta la actualidad, han sido una respuesta al avance de la industria cinematográfica estadounidense en los mercados domésticos alrededor del planeta (Barthel-Bouchier, 2012; Wasko, 2007). La posición dominante del cine de Estados Unidos, centrado en Hollywood, puede explicarse por factores históricos, económicos, culturales y políticos.

La Primera Guerra Mundial brindó a Estados Unidos la oportunidad de exportar sus películas a países que, debido al conflicto armado, no podían producir cine (Messerlin & Parc, 2020; Moody, 2017; Moran, 2005; Prindle, 1993). Además, el contar con un mercado doméstico amplio le permitió a Estados Unidos reducir sus costos de exportación en comparación con otros países (Barthel-Bouchier, 2012; Crane,

2014; Scott, 2005). Hollywood, por su parte, logró neutralizar culturalmente sus películas para el consumo global y aprovechó el uso del idioma inglés como lengua franca para su difusión internacional (Carroll Harris, 2018; Fu & Govindaraju, 2010).

La respuesta en forma de políticas públicas por parte de los países al avance de la industria cinematográfica estadounidense en sus mercados domésticos ha partido, al menos en el plano discursivo, del reconocimiento de la película como un producto tanto comercial como cultural. En este sentido, pueden distinguirse dos enfoques de intervención: aquellos basados en una racionalidad comercial y aquellos que responden a una racionalidad cultural.

Las políticas públicas cinematográficas basadas en una racionalidad comercial reconocen la importancia de la industria fílmica en la generación de riqueza y empleos. Generalmente, el propósito de este tipo de políticas es incrementar el tamaño y la actividad económica de la industria cinematográfica, y así mantener una producción, distribución y exhibición fílmica sostenida (De Man et al., 2024; Shangguan, 2023). Es decir, en un contexto de dominio global de la industria cinematográfica estadounidense, estas políticas buscan preparar a las industrias domésticas para competir con las películas provenientes de Hollywood en términos de generación de ingresos por taquilla.

Por otra parte, las políticas públicas cinematográficas que responden a una racionalidad cultural reconocen la importancia del cine como medio de difusión de narrativas, valores, ideas e identidades (Aksoy & Robins, 1992; Guback, 2014; Izquierdo Castillo, 2010; Orankiewicz, 2022). Por ello, su propósito suele ser promover la diversidad de historias en pantalla y contrarrestar la homogeneización cultural provocada por las películas de Hollywood.

### **Tercera dimensión: los instrumentos para la intervención**

Las políticas públicas cinematográficas son cualquier tipo de intervención del Estado en el desarrollo, producción, distribución, exhibición, educación y preservación del material cinematográfico (Mingant & Tirtaine, 2018). Estas intervenciones se materializan con una gran diversidad de instrumentos de política, como apoyos económicos, regulación, fomento o promoción. En la tabla que se presenta a continuación, se agrupan los instrumentos de política cinematográfica más comunes, organizados según los principales sectores de la cadena de valor fílmica: producción, distribución y exhibición.

Tabla núm. 1

## Tipología de Instrumentos de Política Pública Cinematográfica

Sector	Instrumento	Propósito
1. Producción	1.1 Incentivos fiscales 1.2 Subsidios 1.3 Préstamos 1.4 Permisos de filmación	1.1 Reducción de costos 1.2 Reducción de costos 1.3 Financiamiento 1.4 Reducción de costos
2. Distribución	2.1 Cuotas de cantidad de filmes extranjeros 2.2 Cuotas de calidad de filmes 2.3 Sistemas de clasificación 2.4 Regulación en materia de derechos de autor	2.1 Limitar la oferta de películas extranjeras por cantidad 2.2 Limitar la oferta de películas extranjeras por calidad 2.3 Limitar el público potencial de acuerdo con la edad 2.4 Protección de derechos de propiedad
3. Exhibición	3.1 Cuotas de tiempo de exhibición 3.2 Impuestos al boletaje 3.3 Regulación de precios 3.4 Apoyos económicos a espacios alternativos de exhibición	3.1 Aumentar la oferta de películas locales 3.2 Desincentivar el consumo de películas extranjeras por el precio 3.3 Desincentivar el consumo de películas extranjeras por el precio 3.4 Aumentar la oferta de espacios de exhibición

Fuente: elaboración propia con base en Mingant & Tirtaine (2018a).

Los instrumentos orientados a la producción buscan, a través de incentivos fiscales, subsidios, préstamos y permisos de filmación, facilitar recursos para incrementar la cantidad de películas producidas por la industria. Los instrumentos enfocados en la distribución tienen como objetivo permitir que las películas encuentren un mercado, mediante mecanismos como cuotas para filmes extranjeros, cuotas de calidad, sistemas de clasificación y regulaciones en materia de derechos de autor. Por su parte, los instrumentos dirigidos a la exhibición procuran que las películas nacionales se encuentren con su audiencia, a través de medidas como cuotas de tiempo de exhibición, impuestos al boletaje de películas extranjeras, regulación de precios y apoyos económicos a espacios alternativos de exhibición.

Aunque estos instrumentos tienen orientaciones específicas, un mismo instrumento puede justificarse desde una racionalidad comercial, cultural o incluso mixta. Es decir, puede fundarse tanto en la necesidad de fortalecer la industria cinematográfica nacional frente a la competencia de la industria estadounidense, como en la intención de evitar la homogeneización cultural que el cine de Hollywood

impone a través de las pantallas en distintos países.

### **Cambiar todo para que nada cambie e ignorar lo evidente**

La intervención estatal en la industria cinematográfica en México durante el periodo identificado como neoliberal (de 1983 a la fecha) ha oscilado entre distintos niveles y ámbitos de acción. Sin embargo, desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, dicha intervención ha mantenido una constante: la distancia del Estado respecto a los sectores de la distribución y la exhibición, siendo esta última la más desatendida.

Al inicio de esta etapa, la creación del Instituto Mexicano de Cinematografía (Imcine) evidenció un interés por parte del Estado en fortalecer la industria en su conjunto, es decir, en los sectores de producción, distribución y exhibición. No obstante, un mensaje contrario se envió desde el gobierno cuando, en 1992, se promulgó la Ley Federal de Cinematografía. En sintonía con el espíritu neoliberal de la época, esta ley fue producto de las negociaciones del TLCAN, a través de las cuales el gobierno de Estados Unidos logró con México lo que no consiguió con Canadá: eliminar barreras de entrada para su industria cinematográfica (Bordat, 2010; Jin, 2011; Scott, 2005).

Ante los reclamos de la comunidad cinematográfica nacional, el gobierno mexicano decidió retomar su intervención en el sector, especialmente en la producción, con la creación del Fondo para la Producción Cinematográfica de Calidad (Foprocine) en 1997, del Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (Fidecine) en 1999 y del estímulo fiscal Eficine en 2004.

Con el financiamiento público orientado a la producción, el gobierno mexicano no solo logró disminuir las críticas sobre la falta de apoyo al cine nacional, sino que también se observaron signos de recuperación en el volumen de producción: se pasó de 9 largometrajes en 1997 a 143 en 2023 (IMCINE, 2024). Sin embargo, el aumento en la cantidad de películas producidas puso en evidencia que el problema estructural de la industria cinematográfica no reside únicamente en la producción, sino también —y de forma más crítica— en la distribución y la exhibición<sup>1</sup>. Aunque hoy se producen más películas, solo una fracción de ellas logra llegar a las salas de cine, y de estas, pocas permanecen el tiempo suficiente para recuperar sus costos y generar beneficios.

1 El sector de la distribución controla cuáles películas llegan a la audiencia y el sector de la exhibición es el que hace que las películas se vean. En este caso, por el peso que el estreno en salas aún tiene para determinar el éxito de una película en todos los medios de exhibición, es en el que se concentra este texto.

En diferentes momentos del periodo neoliberal, la comunidad cinematográfica perteneciente al sector de la producción fílmica ha insistido en que la política pública cinematográfica incluya instrumentos y mecanismos dirigidos a la distribución y, especialmente, a la exhibición. Desde la discusión de la Ley Federal de Cinematografía, se criticó la desprotección que implicó la reducción progresiva —hasta su casi eliminación— de las cuotas de pantalla reservadas para películas mexicanas en las salas de cine.

Durante la primera mitad de la década de 2010, el debate sobre el establecimiento de cuotas de exhibición recobró fuerza, bajo el argumento de que las dos cadenas más importantes del país, Cinépolis y Cinemex, concentraban una gran parte de las pantallas y limitaban el acceso del público mexicano a las películas nacionales. Posteriormente, el tema volvió a aparecer durante la renegociación del TLCAN que dio lugar al T-MEC en 2017, aunque sin los resultados esperados por la comunidad cinematográfica en materia de políticas de distribución y exhibición. Más adelante, la cuestión resurgió en el marco de las discusiones por la extinción del Foprocine y el Fidecine. Sin embargo, cuando la comunidad cinematográfica, mediante presión mediática, logró preservar un esquema de apoyos para la producción, el tema de las políticas orientadas a la exhibición volvió a desaparecer de la discusión pública. En un claro ejemplo de gatopardismo, la política pública cambió para permanecer igual: se mantuvieron los apoyos dirigidos a la producción, mientras el sector de la exhibición quedó intocado. El elefante sigue en la sala, pero nadie quiere verlo.

El gatopardismo que rodea a la política pública cinematográfica, así como la reiterada omisión del sector de la exhibición como objeto de intervención, encuentra explicación en los discursos y las influencias de los actores involucrados: el grupo del sector de la producción, el grupo de la exhibición y el grupo gubernamental encargado del diseño de las políticas públicas cinematográficas en México.

La situación que enfrenta la industria cinematográfica mexicana no es única. Industrias con una tradición sólida y continua de producción, como la francesa, la británica o la italiana, también enfrentan dificultades para competir en sus propios mercados frente a la hegemonía estadounidense. Al igual que México, estos países han encontrado en la literatura de la economía neoclásica argumentos para justificar la intervención estatal: las *Hollywood majors* constituyen un oligopolio poderoso, y el cine, como bien cultural, genera externalidades positivas de carácter social y cultural. Se trata de una industria tan relevante que el Estado no puede limitarse al papel de protector de la propiedad privada y árbitro de conflictos contractuales.

No obstante, esta lógica no ha impedido que Hollywood ni el gobierno estadounidense presionen sistemáticamente a sus socios comerciales para

eliminar barreras que dificulten el libre acceso de su cine y para que retiren apoyos gubernamentales a las industrias locales. En este contexto, la comunidad cinematográfica mexicana del sector de la producción no logró evitar que el gobierno abriera sin reservas el mercado al cine estadounidense durante las negociaciones del TLCAN. Sin embargo, en los años posteriores, consiguió posicionar un discurso que combinaba la racionalidad comercial con la cultural —aunque predominó la primera—, y que llevó al Estado mexicano a implementar apoyos para la producción. Con ello, se logró evitar, al menos temporalmente, que el debate se enfocara en la necesidad de diseñar instrumentos de política pública orientados al sector de la exhibición.

Con el tema de la producción parcialmente resuelto, cada vez que desde la década de 2010 se ha intentado revisar la política pública cinematográfica, el tema del "embudo" que representa la exhibición para las producciones nacionales aparece de forma intermitente en la discusión pública, solo para volver a diluirse. La ocasión más reciente en que cobró relevancia fue en 2020, cuando se anunció la eliminación de los fideicomisos para la producción cinematográfica. Esta coyuntura permitió visibilizar de forma más clara el posicionamiento y el poder de negociación de las dos grandes empresas exhibidoras —Cinépolis y Cinemex—, cuya influencia ha sido clave para evitar que se diseñen e implementen políticas que modifiquen sus esquemas de operación.

Previo a 2020, cuando el sector de la producción lograba colocar parcialmente el tema de la exhibición como un problema urgente —por la escasez de espacios para las películas nacionales—, sus reclamos encontraban eco en legisladores de oposición, particularmente del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). Esta alianza parecía natural, considerando que la comunidad artística históricamente ha mostrado mayor afinidad con las fuerzas políticas de izquierda o de corte progresista. Sin embargo, la sorpresa llegó en 2020, cuando, pese a la confianza depositada por la comunidad artística en el triunfo de Morena en 2018, el presidente Andrés Manuel López Obrador decidió eliminar los dos fideicomisos destinados al apoyo de la producción cinematográfica. Así, el sector de la producción no solo vio frustradas sus demandas sobre la exhibición, sino que además enfrentó el riesgo de perder los apoyos con los que hasta entonces contaba.

Luego de intensos debates, de la incertidumbre generada sobre el futuro del apoyo estatal al cine mexicano y del ejercicio de presión ejercido por la comunidad cinematográfica sobre el gobierno federal —incluidas las intervenciones públicas de Guillermo del Toro, Alejandro González Iñárritu y Alfonso Cuarón, las figuras más reconocidas del cine mexicano a nivel internacional—, se optó por no eliminar

los apoyos a la producción cinematográfica, sino por modificar los instrumentos mediante los cuales se otorgaban: se pasó de un esquema basado en fideicomisos a uno sustentado en un programa presupuestario. La visibilidad y la vocalidad de la comunidad cinematográfica obligaron al gobierno a encontrar una salida de corte gatopardista frente al tema de la política pública cinematográfica.

En ese contexto, el "elefante en la sala" —la falta de políticas orientadas a la exhibición— se hizo momentáneamente visible. El sector de la producción cinematográfica, como parte del argumento para conservar los apoyos públicos, propuso no solo mantener los incentivos a la producción, sino extender la política pública hacia el sector de la exhibición, incluyendo la implementación de cuotas de pantalla. Frente a ello, el sector exhibidor defendió una postura centrada en argumentos de tipo económico: el derecho del público a elegir libremente el tipo de películas que desea consumir.

Para el duopolio de exhibición, no resulta rentable mantener salas reservadas para películas mexicanas que el público supuestamente no desea ver, cuando esas mismas salas podrían estar llenas con películas de origen estadounidense. En este sentido, resulta difícil no sospechar del poder de cabildeo del sector de la exhibición, considerando que el propietario de Cinemex es la segunda persona más acaudalada de México, y que Cinépolis es la tercera cadena de cines más grande del mundo en número de salas. A esto se suman las restricciones impuestas a México en materia cinematográfica como parte de su tratado comercial con Estados Unidos, lo que ha obligado al gobierno mexicano a evitar sistemáticamente el debate sobre la necesidad de intervenir el sector de la exhibición en el marco de la política pública cinematográfica.

## Conclusiones

Las políticas públicas cinematográficas han sido una respuesta a la expansión de la industria cinematográfica estadounidense, a través de las Hollywood majors, que además de ser grandes productoras cuentan con una sólida cadena global de distribución y una alianza con el gobierno estadounidense. Esta alianza les ha permitido eliminar barreras comerciales para la libre entrada de sus películas en los mercados del mundo.

Desde la entrada en vigor del TLCAN en México, la política pública cinematográfica se articuló gracias a la presión del sector de la producción cinematográfica y se configuró como una política orientada a la producción

fílmica, a través de la provisión de subsidios y estímulos fiscales. Con el paso del tiempo, y con el aumento en la cantidad de películas producidas, se hizo evidente que la política pública cinematográfica necesitaba extenderse a los sectores de la distribución y la exhibición, porque la industria mexicana entró en una fase en la que produce películas, pero solamente una fracción de estas llega a estrenarse en salas. Y de las que logran estrenarse, solo una parte recupera sus costos de producción y genera ganancias, situación que vuelve a la industria dependiente del subsidio gubernamental.

En el año 2020, en México se presentó una coyuntura que reveló una especie de equilibrio de fuerzas entre los sectores de la producción cinematográfica, la exhibición cinematográfica y los actores del aparato gubernamental responsables de la política pública cinematográfica. En el contexto de la política de austeridad del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se anunció la extinción de los fideicomisos dedicados a la producción cinematográfica. Esto movilizó al sector de la producción, que, dada su visibilidad e influencia pública, logró mantener a salvo los apoyos a la producción, ahora bajo un esquema de programa presupuestario y ya no de fideicomiso.

Por otro lado, el sector de la producción colocó en la agenda pública la discusión sobre la necesidad de que la política pública cinematográfica volteara la mirada hacia el sector de la exhibición, para imponer cuotas de pantalla que garantizaran espacios al cine producido en México. Sin embargo, tanto los compromisos adquiridos comercialmente con Estados Unidos como el trabajo de lobbying de las empresas que conforman el duopolio de la exhibición cinematográfica en el país imposibilitaron al entonces gobierno mexicano abrir este frente, a pesar de que algunas de sus figuras, cuando fueron oposición, se manifestaron a favor de un replanteamiento de la política cinematográfica que prestara atención a lo que sucedía en el sector de la exhibición.

Lo que revela este gatopardismo de la política pública cinematográfica en México —en el cual todo cambió para permanecer igual— es la existencia de un equilibrio de fuerzas y de un estado de cosas que hace parecer prácticamente imposible que, en el corto plazo, la política pública cinematográfica pueda asumir una configuración distinta a la actual, que permita atacar de mejor manera el problema público —sea comercial o cultural— que pretende resolver. Mientras tanto, el elefante permanece en la sala: a la vista de todos y al alcance de nadie.

## Referencias

- Aksoy, A., & Robins, K. (1992). Hollywood for the 21st century: Global competition for critical mass in image markets. *Cambridge Journal of Economics*, 16(1), 1–22. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.cje.a035188>
- Audley, P. (1983). *Canada's cultural industries: Broadcasting, publishing, records, and film*. J. Lorimer, in association with the Canadian Institute for Economic Policy.
- Barthel-Bouchier, D. (2012). Exportability of Films in a Globalizing Market: The Intersection of Nation and Genre. *Cultural Sociology*, 6(1), 75–91. <https://doi.org/10.1177/1749975511401269>
- Bomnüter, U. (2018). Public Film Funding Under a Federalist Paradigm: A Synoptic Analysis of State Aid for Film in Germany. En P. Murschetz, R. Teichmann, & M. Karmasin (Eds.), *Handbook of state aid for film: Finance, industries and regulation* (pp. 287–310). Springer.
- Bordat, E. (2010). *Cine e identidad: Un análisis de las políticas de fomento al cine en Argentina y en México en el siglo XX*. CEISAL.
- Calabrese, A., & Briziarelli, M. (2011). Policy Imperialism: Bilateral Trade Agreements as Instruments of Media Governance. En R. Mansell & M. Raboy (Eds.), *The handbook of global media and communication policy* (pp. 383–394). Wiley-Blackwell.
- Carroll Harris, L. (2018). Film distribution as policy: Current standards and alternatives. *International Journal of Cultural Policy*, 24(2), 236–255. <https://doi.org/10.1080/10286632.2016.1156100>
- Crane, D. (2014). Cultural globalization and the dominance of the American film industry: Cultural policies, national film industries, and transnational film. *International Journal of Cultural Policy*, 20(4), 365–382. <https://doi.org/10.1080/10286632.2013.832233>
- De La Vega Alfaro, E., & Vidal Bonifaz, R. (2017, diciembre). Travelling histórico de la industria del cine en México. *Ibero Revista de la Universidad Iberoamericana*, IX(53), 9–15.
- De Man, A., Willems, G., & Biltereyst, D. (2024). Discourses of cultural diversity and inclusion in film policy: The case of Flanders (2002–2022). *European Journal of Cultural Studies*, 13675494241228937. <https://doi.org/10.1177/13675494241228937>
- Deneulin, S., & Townsend, N. (2007). Public goods, global public goods and the common good. *International Journal of Social Economics*, 34(1/2), 19–36. <https://doi.org/10.1108/03068290710723345>
- Fu, W. W., & Govindaraju, A. (2010). Explaining Global Box-Office Tastes in Hollywood Films: Homogenization of National Audiences' Movie Selections. *Communication Research*, 37(2), 215–238. <https://doi.org/10.1177/0093650209356396>
- Guback, T. H. (2014). Hollywood's International Market. En T. Balio (Ed.), *American Film*

- Industry* (2nd ed, pp. 463–486). University of Wisconsin Press.
- IMCINE. (2024). *Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2023*. Imcine.
- Izquierdo Castillo, J. (2010). Las políticas audiovisuales francesas: Un caso de estudio para el fomento de otras cinematografías. En R. Zallo & Á. Badillo (Eds.), *Mercado y políticas de cultura y comunicación en la convergencia global* (pp. 70–79). Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura.
- Jin, D. Y. (2011). A critical analysis of US cultural policy in the global film market: Nation-states and FTAs. *International Communication Gazette*, 73(8), 651–669. <https://doi.org/10.1177/1748048511420092>
- Lay Arellano, I. T. (2011). Sociedad civil y participación legislativa: El proceso de discusión de la Ley Federal de Cinematografía como primer ejercicio. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 4(7), 215–230.
- Lee, F. L. F. (2006). Cultural Discount and Cross-Culture Predictability: Examining the Box Office Performance of American Movies in Hong Kong. *Journal of Media Economics*, 19(4), 259–278. [https://doi.org/10.1207/s15327736me1904\\_3](https://doi.org/10.1207/s15327736me1904_3)
- Meloni, G., Paolini, D., & Pulina, M. (2015). The Great Beauty: Public Subsidies in the Italian Movie Industry. *Italian Economic Journal*, 1(3), 445–455. <https://doi.org/10.1007/s40797-015-0021-8>
- Meloni, G., Paolini, D., & Pulina, M. (2018). State Subsidies to Film and Their Effects at the Box Office: Theorizing and Measuring Why Some Genres Do Better than Others. En P. Murschetz, R. Teichmann, & M. Karmasin (Eds.), *Handbook of state aid for film: Finance, industries and regulation* (pp. 99–118). Springer.
- Messerlin, P., & Parc, J. (2020). The myth of subsidies in the film industry: A comparative analysis of European and US approaches. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 33(4), 474–489. <https://doi.org/10.1080/13511610.2020.1811650>
- Mingant, N., & Tirtaine, C. (2018). Introduction. En N. Mingant & C. Tirtaine (Eds.), *Reconceptualising film policies* (pp. 1–12). Routledge.
- Moody, P. (2017). Embassy cinema: What WikiLeaks reveals about US state support for Hollywood. *Media, Culture & Society*, 39(7), 1063–1077. <https://doi.org/10.1177/0163443716686673>
- Moody, P. (2020). The US Embassy-Hollywood Complex: The Sony Pictures Hack and Twenty-First-Century Media Imperialism. En O. Boyd-Barrett & T. Mirrlees (Eds.), *Media imperialism: Continuity and change* (pp. 147–158). Rowman & Littlefield.
- Moran, A. (2005). Terms for a Reader: Film, Hollywood, National Cinema, Cultural Identity and Film Policy. En A. Moran (Ed.), *Film Policy: International, National and Regional Perspectives* (pp. 1–20). Taylor and Francis.
- Oakland, W. H. (1990). Theory of Public Goods. En A. J. Auerbach & M. Feldstein (Eds.), *Handbook of public economics* (pp. 485–535). North-Holland [puis] Elsevier.
- Orankiewicz, A. (2022). The role of public support for the film industry – an analysis of movie

- production incentives in Europe. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego We Wrocławiu*, 66(2), 90–104. <https://doi.org/10.15611/pn.2022.2.07>
- Pigou, A. C. (2002). *The economics of welfare*. Transaction Pub.
- Prindle, D. F. (1993). *Risky business: The political economy of Hollywood*. Westview Press.
- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387. <https://doi.org/10.2307/1925895>
- Scott, A. J. (2005). *On Hollywood: The place, the industry*. Princeton university press.
- Shangguan, Q. (2023). *Contemporary UK Film Policy in a Historical Context*. University of York.
- Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público* (3. ed). Bosch.
- Wasko, J. (2007). *How Hollywood works* (Repr). Sage.