

El Desfinanciamiento del INCAA y sus Consecuencias en la Industria Audiovisual Argentina

Problemas políticos en la producción, distribución y consumo del cine nacional

*Por: Florencia Melanie Pagiola, Luciano Francisco Calabró.
Universidad Nacional de Moreno.*

Abstract:

Con el presente artículo buscamos ilustrar los actuales problemas a los que se enfrenta la industria audiovisual en Argentina bajo el gobierno de Javier Milei, poniendo nuestra atención en el desfinanciamiento del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA). Analizaremos cómo esta desfinanciación afecta la producción y distribución de producciones culturales con enfoques en narrativas locales, y cómo interviene en el consumo de bienes culturales nacionales, que se enfrenta a un mercado sobrepoblado de producciones internacionales. A pesar de que el sector audiovisual argentino ha demostrado ser rentable y generador de empleo, y uno de los principales bastiones del cine en América Latina, el gobierno argentino actual ha adoptado una postura que lo considera innecesario y financieramente inviable.

Realizamos un mapeo temático en revistas científicas actuales enfocadas en las ciencias de la comunicación con el fin de ver qué temáticas estaban siendo discutidas en ellas. Sin haberse cumplido un año del gobierno actual, no encontramos escritos que muestren el estado de emergencia en el cual se encuentra la producción audiovisual nacional hoy mismo. Tomaremos, por ejemplo, el concepto de hegemonía cultural (Nivón, 2013). Con esta noción buscamos argumentar que este desfinanciamiento facilita la homogeneización identitaria argentina con los valores internacionales que consumimos en sus producciones. Analizaremos la suba de impuestos en el cine Gaumont como un claro ejemplo de una limitación agregada a un espacio de circulación artística local.

Afirmamos con toda seguridad que las actuales políticas ponen en riesgo la representación nacional y la memoria colectiva en el cine argentino. Buscamos mostrar cómo este actual contexto está estrechamente vinculado con las políticas gubernamentales neoliberales que buscan elevar ciertos discursos sobre otros. Esto logra reducir la pluralidad de voces en la producción cultural, así formando una hegemonía cultural donde todo consumo cultural sea representativo de las clases dominantes internacionales.

Palabras clave:

Cine argentino, políticas neoliberales, homogeneización cultural, INCAA, cine internacional.

Introducción:

El 10 de diciembre de 2023 asume en la República Argentina como presidente el licenciado en economía Javier Milei, y junto a él trajo el ya antes visto modelo neoliberal. Entre sus políticas se hallaba la reducción de fondos al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA). Estas políticas culturales sacudieron a esta comunidad y mercado, ya que el desfinanciamiento, visto en el decreto 202/2024 o el documento de 12 artículos emitido por el nuevo presidente del instituto, Piovano, atenta directamente al correcto funcionamiento y producción del cine nacional. Podemos suponer que este sistema político

afecta naturalmente al consumo y distribución de productos culturales estatales. Como si esto fuera poco, con la producción extranjera ahora siendo la mayoritaria, se podría gestar una homogeneización cultural debido a la falta de nuevos productos locales, los cuales serían menos por la desfinanciación del INCAA.

Para poder contextualizar la situación actual de la cultura en Argentina haremos una pequeña introducción al órgano público INCAA y sus funciones, intereses y huella en el cine argentino. Además, ilustraremos su estado actual bajo el gobierno de Javier Milei, y cómo las medidas del actual gobierno efectivamente lo desfinancian. En segundo lugar, haremos un recorrido por los gobiernos neoliberales y las tres características que Harvey (2005) destaca en ellos como centrales: la desregulación, la privatización y la disminución del Estado, en la que haremos especial hincapié debido a que se ejerce mediante recortes en servicios públicos y sociales y la idea de que el mercado puede satisfacer mejor las necesidades de la población. En la conjunción de ambos temas, abordaremos las políticas del gobierno que afectan directamente a la funcionalidad de entidades de producción cultural, y las repercusiones económicas y culturales que surgen del empleo de tales medidas.

Tocaremos las perspectivas de distintos pensadores: el marxista Gramsci, la cual fue luego retomada por Nivón (2013), quien plantea, desde un enfoque latinoamericano, que las instituciones culturales son fundamentales para la construcción y mantenimiento de la misma; la teoría del *agenda setting*, desarrollada inicialmente por Shaw y McCombs (1968) pero convenientemente explicada por Aruguete (2015), plantea que los medios de comunicación no solo informan sobre la realidad, sino que también influyen en la percepción pública de los temas relevantes al elegirlos y también de la mano esta autora, la capacidad del gobierno para establecer qué narrativas son aceptables impone una agenda política polarizada; las contradicciones políticas y económicas del neoliberalismo, sus bases e ideas, según Harvey (2005), y cómo la manera de consumir altera las formas de ejercer la ciudadanía (Canclini, 2001).

Nuestro interés en el tema no nace sólo de un aprecio al arte cinematográfico, sino de la preocupación por el impacto que las políticas actuales tendrán en la producción y consumo de producciones audiovisuales nacionales en Argentina. En los gobiernos liberales se mantiene como principal premisa la libertad de expresión, por tanto, resulta desalentadora la idea de que esta misma resulte en una suerte de censura encubierta.

Desarrollo:

Bajo el actual gobierno de Argentina se puede observar un cambio drástico en las políticas de mantenimiento y financiamiento del INCAA. Ahora manejado por el nuevo Ministerio de Capital Humano de la Nación, la administración ha argumentado que el cine argentino es "financieramente inviable" y que su financiamiento es un gasto innecesario, lo que se traduce en recortes presupuestarios significativos. Esto se puede ver claramente en los comentarios que hizo el presidente el día 22 de enero de 2024 en la radio 95.9 'Rock & Pop' (Burdman, 2024). Allí responde al colectivo de actores que reclaman por el mantenimiento de la industria cinematográfica, quienes replicaron a las promesas de campaña destructoras, que " [...] no hay plata. Si no hay plata yo tengo que elegir donde va la plata, entonces, ponemos los recursos del Estado para financiar películas que no mira

nadie para mantenerle el nivel de vida a algunos actores o ponemos esa plata, digamos, para darle de comer a la gente”. Si esta es la forma en la que el presidente de la nación responde a los reclamos de actores y si así caracteriza a la producción local, como algo que “no se ve”, entonces es fácil observar cómo los gobiernos neoliberales no tienen a la cultura como alta prioridad.

Nos parece importante destacar que el discurso que elabora Milei acerca del INCAA es increíblemente reduccionista de las capacidades del instituto. Acusar al INCAA de tener un manejo erróneo del dinero asignado es cuestionable; el instituto publicó dos artículos que muestran cómo la industria audiovisual aportó a la economía nacional en los últimos años (INCAA, 2022). Los resultados de estas indagaciones indican que entre el 2007 y el 2022 los puestos de trabajo registrados en el sector audiovisual crecieron un 45%, gracias tanto al periodo de crecimiento estable del 2007 al 2015 y la recuperación significativa de 2021, durante el periodo post-pandemia, que llevó a un excelente año 2022 en términos de empleo y ganancias. Mediante el análisis de cuatro programas de la industria audiovisual, estos siendo *Soluciona*, *Fortalecer*, *Nodos de la Economía del Conocimiento* y *Potenciar Videojuegos*, se destaca al sector como uno económicamente activo y pujante, aportador de ganancias y generador de empleo, demostrando que un Estado que fomenta y apoya la evolución de un sector, uno de producción cultural en este caso, es indispensable para construir una industria nacional que aporte a la economía del país en su conjunto.

El instituto nacional de cinematografía (INC) fue creado en 1957 por el gobierno de Aramburu, y en 1968, bajo la primera etapa de la dictadura cívico-militar de Onganía, con la Ley N° 17.741, el Instituto consolidó su papel como promotor y difusor de la producción audiovisual de largometrajes, documentales y cortometrajes. Desde entonces ha sido fundamental para el desarrollo del cine argentino en todo aspecto. Sus funciones principales han sido promover, proteger y difundir el cine nacional, a través de subsidios a producciones locales, fomento a la formación de nuevos cineastas, la promoción de espacios de exhibición y la apertura de salas INCAA a lo largo del país para llevar productos culturales alternativos afuera de las ciudades principales del país. Este organismo ha sido fundamental en la consolidación de una identidad cultural propia, ofreciendo una plataforma de producción para narrativas que reflejan y se nutren de las particulares realidades sociales y culturales de Argentina.

Pero, ¿cuáles fueron algunas de las transformaciones que sufrió el INCAA desde la asunción de Javier Milei? Los cambios que propone esta gestión al instituto es el de un nuevo enfoque en la financiación de producciones. El 29 de febrero, a través del Decreto 202/2024, se asignó a Carlos Pirovano como presidente del INCAA, un hombre sin experiencia en el sector audiovisual y economista de profesión, quien había sido el subsecretario de inversiones durante el gobierno de Mauricio Macri. El 11 de marzo Pirovano emitió una serie de 12 artículos que reestructuraron el INCAA y lo llevaron a su cierre el primero de abril, algunos de los cambios efectuados en base de esos artículos fueron la suspensión de apoyo económico para la compra de alimentos, transporte, servicios, gastos de combustible y estacionamiento, el pago de horas extras, la no renovación de los contratos de locación de obra y contratación de obra por especialidad (monotributistas) que vencían el 31 de marzo, además de imponer la imposibilidad de ocupar esos cargos debido a la prohibición de nuevas contrataciones de personal. Todos

estos cortes de presupuesto llevaron al desfinanciamiento de festivales, de espacios INCAA y de la Escuela Nacional de Experimentación y Realización Cinematográfica (ENERC).

El 27 de julio se hizo el decreto 662/2024, y otra nueva ola de problemas se le impusieron al INCAA, la producción y la distribución. La financiación de proyectos cinematográficos cambió, ahora exigiendo que aunque sea el 50% debe ser propio para recibir algún incentivo económico de la institución, además de no significar más del 50% del costo de producción total del proyecto, el monto del subsidio a otorgar no podrá exceder el 20% del fondo de fomento cinematográfico. También se desreguló la ley 17.741, conocida como ley de cuota de pantalla, que garantiza la proyección de una película nacional por sala, en todas sus funciones y al menos una semana por cada trimestre anual.

Estos constantes ataques contra la economía del INCAA no solo ponen en riesgo la producción de cine nacional, sino que también amenazan la diversidad cultural en un momento en que el cine internacional domina las salas. Esta homogeneización cultural se establece en gran medida a través de la imposición de valores y narrativas que reflejan las realidades de las potencias centrales, relegando las expresiones culturales locales a un segundo plano.

El gobierno del presidente Javier Milei, en menos de un año se ha caracterizado por un enfoque neoliberal, *ejecutor* de las entidades públicas del Estado. El neoliberalismo se fundamenta en la creencia de que el mercado es el mejor mecanismo para asignar recursos y regular la economía, se basa en el ideal político de la libertad individual como pilar (Harvey, 2005). En el contexto latinoamericano, este enfoque ha llevado a una disminución del apoyo estatal a las industrias culturales, favoreciendo la importación de bienes culturales extranjeros y el predominio de narrativas internacionales.

En el caso de Latinoamérica, culturalmente se ha caracterizado por el afán de ascenso social para salir de la precarización laboral. Esto provocó un deseo por parte de la juventud latinoamericana de *autonomía*, y afectó el interés por las políticas de interés público. Por todo ello, podemos entender que las aspiraciones fragmentadas de la sociedad plantan las bases de lo que luego serán decisiones de origen público (Nivón, 2013). Políticas neoliberales en la región a menudo implican un desinterés por la diversidad cultural local, promoviendo en su lugar una fascinación y asimilación de productos extranjeros, homogeneizados para el consumo de cualquier ciudadano en cualquier contexto al volverse imposible de identificar en los productos rasgos culturales marcados (Canclini, 2001). De esta forma se refuerza el poder de las industrias culturales hegemónicas, principalmente de los Estados Unidos. Este modelo de gobierno, que prioriza la reducción del gasto público y la minimización del rol del estado en la economía, tiene implicaciones directas sobre el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) y su funcionamiento, y ha planteado un desafío significativo para la cultura y la producción audiovisual en Argentina mediante la reestructuración de la industria audiovisual, generada por un fuerte desfinanciamiento del sector y sus instituciones mediante decretos como el 202/2024.

Los cambios estructurales impuestos por el actual gobierno, que incluyen la reestructuración del INCAA y la reducción de su capacidad operativa, están en línea con una tendencia más amplia en la que las políticas neoliberales buscan dismantelar instituciones que consideran prescindibles, creando un problema particular para una

industria que distribuye productos culturales nacionales. Un desmantelamiento de instituciones culturales no sólo conduce a una disminución de producción, sino también una disminución de la difusión de la cultura local.

En su libro 'Consumidores y Ciudadanos', Canclini explora la interacción entre la construcción ciudadana y el consumo, y cómo en la actualidad los ciudadanos definen sus identidades por medio de los productos que estos consumen, el rol identitario de uno es formado por lo que ve, compra y usa y lo que no. El autor argumenta que el consumismo no solo afecta la economía, sino que también transforma la forma en que las personas se relacionan con el mundo y entre sí. La globalización es explicada como un proceso que trasciende fronteras y conecta sociedades a través de flujos económicos, tecnológicos y culturales, además de crear un mercado mundial que homogeniza ciertos rasgos y genera tensiones al impulsar resistencias locales y a la preservación de culturas específicas. Teniendo en mente esta idea, en la industria audiovisual argentina, que ahora tendrá una significativa disminución en producciones locales debido a las limitaciones impuestas sobre ella, habrá una reducida cantidad de productos culturales nuevos y en circulación que reflejen las particularidades de la experiencia argentina.

A pesar que Argentina es reconocida como un bastión del cine latinoamericano, debido a su remarcable cantidad de películas producidas y premiadas, en el propio país siguen siendo las producciones internacionales las que más llaman la atención del público que las ve en las salas. El INCAA contiene en su página web una gran cantidad de estadísticas y relevamientos cuantitativos de información, relevamientos que surgen de las declaraciones juradas que realizan diariamente las empresas de exhibición cinematográfica. La estadística que utilizaremos es la que nos permite ver el ranking de las películas estrenadas en salas con más espectadores del 2007 a la actualidad (INCAA, 2024). A día de hoy, entre las 50 películas más vistas, tan solo hay seis que son argentinas, y vale destacar que todas han tenido apoyo del INCAA sea en su producción, distribución o exhibición, estas son: Me casé con un boludo (Taratuto, 2016), El robo del siglo (Winograd, 2020), Metegol (Campanella, 2013), El secreto de sus ojos (Campanella, 2009), El clan (Trapero, 2015) y Relatos salvajes (Szifron, 2014), la cual es la séptima película con más espectadores, superando los cuatro millones, tan solo superada por un blockbuster de Marvel y cinco películas animadas estadounidenses. Para destacar la calidad de Relatos Salvajes, cabe decir que la película no fue tan solo un hit local, sino que fue nominada a 15 premios sur, ganando 10 de ellos, 9 nominaciones en el premios Goya, y una nominación a mejor película de habla no-inglesa o extranjera en los premios Óscar, Critics' Choice Movie Award y Satellite Award, entre otras nominaciones y victorias en ceremonias de premios internacionales.

Que tan solo haya seis producciones nacionales entre cincuenta demuestra que el cine internacional tiene mucha más circulación que el propio. Tampoco es casualidad que cinco de las seis películas hayan sido estrenadas fuera de gobiernos neoliberales, gobiernos que fomentaron el crecimiento de la industria cinematográfica. Harvey, en su libro 'Breve historia del neoliberalismo', destaca que tres de las principales características de un gobierno neoliberal son la desregulación, o eliminación de controles gubernamentales sobre la economía, permitiendo que el mercado opere libremente, la privatización, o transferencia de activos y servicios públicos a manos privadas, buscando mayor eficiencia, y la reducción

del Estado de bienestar, recortes en servicios sociales, promoviendo la idea de que el mercado puede satisfacer mejor las necesidades de la población.

Con respecto a los espacios de circulación de cine nacional, uno de los ejemplos que se podrían poner es el de los espacios INCAA y el cine Gaumont, emblema de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los espacios INCAA son un programa que fue creado en marzo de 2004 con el propósito de garantizar la exhibición de las producciones cinematográficas argentinas a lo largo de todo el territorio, especialmente en las zonas del interior que no cuentan con sedes de las grandes cadenas de cines, incluidas las películas de estreno comercial, paso digital, documentales y cortometrajes. Para esto, fue necesario incorporar salas dedicadas al cine argentino en un momento histórico en el que las salas de cine cerraban sus puertas de manera masiva. Este programa busca recuperar la tradición cinematográfica que tuvieron los argentinos, la de vivir el cine como hecho cultural y social, como arte y entretenimiento. Debido al desfinanciamiento del instituto en su totalidad, muchos de estos espacios destinados a la circulación de cine nacional corren peligro el peligro de cerrar. El cine Gaumont, cuyas entradas a precio bajo, soportadas por el INCAA, eran un emblema de CABA para disfrutar de producciones alternativas a las ofertadas por las grandes cadenas, hoy en día sufrió un aumento de precios debido al mismo acortamiento de dinero disponible para apoyarlas, neutralizando un espacio antes accesible para la clase trabajadora.

Javier Milei asumió la presidencia con la promesa de achicar el Estado, de destruirlo desde adentro, de terminar con “los curros de los estatales”. En tan solo un año se pudo sentir el efecto de esta promesa. La reducción, desfinanciamiento y cierre de distintos órganos sociales, desde institutos tecnológicos, ministerios e instituciones culturales están achicando el Estado de tal manera que reduce la independencia del país, volviéndonos dependientes de la obtención de servicios y productos del extranjero. ¿Por qué sería una excepción la industria cinematográfica entonces? Especialmente teniendo en cuenta la potencia con la cual su famosa motosierra recortó al INCAA y todas las entidades dependientes de ella, como el ENERC, la Cinemateca y Archivo de la Imagen Nacional (CINAIN) y el cine Gaumont, entre otros.

Tales recortes no deberán tomarnos por sorpresa, Aruguete (2015) retoma la teoría de agenda setting de Shaw y McCombs, y teoriza cómo las noticias e información que los medios de comunicación discuten generan efectos cognitivos en relación a la opinión pública. Los temas que se discuten en los medios no cambian o influyen el pensar de la gente, sino que dictaminan en qué pensarán. Los temas que no son incluidos dentro de la rueda de información de un diario, noticiero, formato artístico o programa tienden a no ser discutidos, y al no ser discutidos la cantidad de personas que no solo están al tanto sino que tienen opiniones formadas son pocas. El concepto de framing es definido como un proceso integral que atraviesa todas las instancias de la comunicación, desde las comunicaciones públicas de los políticos, los comportamientos de los periodistas y qué historias son contadas en las producciones audiovisuales, programas televisivos y noticias, y cuáles no; cuáles son excluidas de la narrativa que se le enseña a los espectadores. La reacción de los individuos y su forma de ver el mundo tendrán que ver con su experiencia personal, su interacción con los pares y una selección de información obtenida por lo enseñado por los medios y productos consumidos.

El gobierno tiene en su control varios medios de comunicación nacionales, así que por el lado de las noticias y cómo se habla de su forma de llevar a cabo el gobierno no debería haber dudas de su control de la agenda, pero esta también es controlada por cómo operan. Qué es lo que eliminan, qué es lo que desfinancian, qué información o formas de ver la realidad opacan en favor de otras. La destrucción de una industria que hasta este momento estaba floreciendo no es nada más que el ejercicio del framing. Un gobierno que destruye una forma de producir y reflejar identidad argentina (además de desmerecer su calidad, espacio e historia) no es una coincidencia, es una decisión política que busca limitar la construcción de un sentimiento de pertenencia e identificación local, es un palo en la rueda para el desarrollo de una identidad única y heterogénea, distinta de países centrales.

Conclusión:

Para concluir, nuestra intención con la redacción de este artículo es no permitir que nuestra cultura, o la disminución de ella, pase desapercibida por el público general. La importancia de la industria audiovisual nacional, especialmente refiriéndonos al cine, no debería ser ignorada, y mucho menos la reducción destrucionista de esta por parte del aún joven gobierno neoliberal de Javier Milei.

El cine argentino es un representante indiscutido de América Latina en el mundo. Sin ir más lejos, 2022 resultó ser un año tremendamente fructífero para la industria en el país, el film "Argentina, 1985" (Mitre, 2022), el cual obtuvo reconocimiento internacional al ganar un premio Globo de Oro a la Mejor Película en Lengua No Inglesa y una nominación al premio Óscar por Mejor Película Extranjera. Además, vale destacar que la temática de esta película representa uno de los períodos más turbulentos de nuestro país posterior a la última dictadura cívico-militar y del comienzo de la reanudación de la democracia en territorio argentino. Que esta no haya solo estado al alcance de todos los argentinos, sino del mundo entero, haciendo hincapié en la importancia de la memoria colectiva y del deber de reparación, no es un logro menor. Pero a pesar de ello, ¿podrán películas como esta ser producidas durante el marco del gobierno actual?

Para finalizar nos parece importante tener las siguientes incógnitas en mente a la hora de pensar el futuro de nuestra producción cultural: ¿qué nos va a quedar de industria propia?, ¿qué pueden causar estas medidas políticas en la Argentina en cuanto disponibilidad y circulación de cine nacional?, y por último, ¿qué consecuencias tendrá el desmantelamiento de estas instituciones culturales en la identidad nacional y la producción de patrimonios culturales locales? Trabajos futuros deberán volver a reevaluar estas cuestiones, haciendo un seguimiento del estado de la industria audiovisual a lo largo del gobierno de Javier Milei y luego de este, intentando medir si los daños causados pueden ser revertidos, o serán algo que el sector deberá cargar consigo por un tiempo indefinido.

Bibliografía:

- **Aruguete, N. (2015).** El poder de la agenda. Política, medios y públicos. Buenos Aires, Argentina.
- **Burdman, G. (13 de mayo de 2024).** La cruzada de Javier Milei contra la cultura pone en peligro el futuro del cine argentino. *France 24*. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20240513-la-cruzada-de-javier-milei-contra-la-cultura-pone-en-peligro-el-futuro-del-cine-argentino>

- **Canclini, N. (2001).** Consumidores y ciudadanos. Grijalbo.
- **Harvey, D. (2005).** Breve historia del neoliberalismo. CLACSO.
- **INCAA. (2022).** Impacto económico y tributario del Sector Audiovisual Argentino. INCAA.
- **INCAA. (2024).** Fiscalización - Ranking de películas estrenadas. https://fiscalizacion.incaa.gob.ar/index_estadisticas_peliculas.php
- **Ley 17.741 de 1968.** Ley de fomento de la actividad cinematográfica nacional. 14 de mayo de 1968.
- **Nivón, E (2013).** Las políticas culturales en América Latina en el contexto de la diversidad en A.Grimson y K.Bidaseca, *Hegemonía cultural y políticas de la diferencia* (pp. 23-46). CLACSO.