

Sociedad civil y participación legislativa: el proceso de discusión de la Ley Federal de Cinematografía como primer ejercicio

*Israel Tonatiuh Lay Arellano*¹

Pese a sus altibajos, la cinematografía en México ha sido una actividad de suma importancia. Además de ser un documento de identidad nacional, el cine mexicano ha sido un creador de un sinfín de ídolos del pueblo, de grandes palacios para su exhibición de los cuales los jóvenes de hoy sólo conocen las ruinas, y también fue el centro de un gremio que incursionó en la política, pues llevó a diversos personajes de este medio a ocupar puestos de elección popular en el Poder Legislativo. En este texto se describen los antecedentes de la legislación cinematográfica, sus cambios y la negociación de la Ley de la Industria Cinematográfica y el estado actual del cine mexicano.

Palabras clave: industria cinematográfica, negociación, cine mexicano.

Civil Society and Legislative Participation: The Process of Discussion of the Federal Cinematography Law as a First Assessment

Despite its ups and downs, filmmaking in Mexico has been an important cultural activity. Besides its use to build a sense of national identity, Mexican cinema has been a creator of a multitude of idols for

Fecha de recepción: 7 de marzo de 2011.

Fecha de aceptación: 26 de mayo de 2011.

Fecha de publicación: 30 de junio de 2011.

¹ Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Autor del libro *Análisis del proceso de la iniciativa de Ley de la Industria Cinematográfica de 1998*. Profesor de la licenciatura en Gestión Cultural del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara. Líneas de investigación: medios de comunicación, sociedad civil y democracia. Correo electrónico: tonatiuh_lay@yahoo.com.mx

the mexican people, of grand movie theatres, now in ruins. Members of the mexican cinema movement were also active in politics, allowing them to occupy a seat in Congress . This paper describes the history of legislation on the film industry its changes and the legislative process of negotiation to pass the reforms, as well as the current state of affairs in Mexican cinema.

Keywords: film industry, law making negotiation process, Mexican cinema.

Pese a sus altibajos, la cinematografía en México ha sido una actividad de suma importancia. Además de ser un documento de identidad nacional, el cine mexicano ha sido creador de un sinfín de ídolos del pueblo, de grandes palacios para su exhibición de los cuales los jóvenes de hoy sólo conocen las ruinas, y también fue el centro de un gremio que incursionó en la política, pues llevó a diversos personajes de este medio a ocupar puestos de elección popular en el poder legislativo. Sin embargo, el consumo cinematográfico, así como la calidad de las películas, comenzaron a decaer hacia la década de los ochenta del siglo pasado.

En el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, el Estado mexicano propició el tiro de gracia a esta moribunda industria al reformar la legislación en la materia, pero un grupo de hombres y mujeres pertenecientes al ramo se encargó de revivirla impulsando una nueva reforma. Hoy, a 11 años de distancia de ese proceso de discusión, el cine mexicano goza de una ascendente reputación, diversos directores realizan proyectos en el extranjero y varias películas mexicanas han sido premiadas dentro y fuera de nuestro país. A continuación se hace un breve recuento de la historia legislativa y de sus actores.

Los antecedentes de una legislación cinematográfica se remontan a 1913, cuando se publica el primer ordenamiento en la materia. En 1919 surgió el reglamento de censura cinematográfica, y en 1947 se expidió el Reglamento de la Comisión Nacional de Cinematografía. Dos años después, se aprobó la Ley de la Industria Cinematográfica, que fue reformada en 1952.² Debido al éxito de las películas mexicanas de

² Para abundar en los antecedentes de la legislación cinematográfica en México, véase Anduiza (1984), Ugalde (2007) y *Revista de Estudios Cinematográficos* (1998).

esos tiempos, el gremio cinematográfico había alcanzado tal solidez que sus grupos corporativos tenían fuerza incluso en la vida política nacional, razón por la cual varios actores lograron convertirse en diputados federales. De esta manera, en 1960 surgió la idea de reformar la ley. Entre sus mayores impulsores se encontraba el actor Roberto Gavaldón. La iniciativa se aprobó el 26 de diciembre de 1960 y al día siguiente se envió al Senado. Sin embargo, el 28 de diciembre la Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica (Canacine) envió un telegrama al Senado pidiendo detener el dictamen y recibir a una comisión de esa organización.

Presumiblemente las negociaciones debieron alcanzar cierto grado de beneficio e interés mutuo, pues el Senado nunca discutió la minuta, esto es, ni la aprobó ni la regresó a la Cámara de Diputados, simplemente la dejó en lo que el argot legislativo denomina como “congeladora legislativa”. La versión oficial fue que el Senado concluyó que esta iniciativa adolecía de imperfecciones que provocarían una peligrosidad en su ejecución, pero el 3 de enero de 1961 se publicó en los diarios que el Gobierno había nacionalizado la Compañía Operadora de Teatros S.A. (Cotsa) y la Cadena de Oro, con un total de 329 salas de cine (Lay, 2005: 67).

La legislación continuó sin cambios y 31 años después de este episodio se volvió a proponer una modificación a la Ley de la Industria Cinematográfica. En 1992, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari envió una iniciativa de reforma cuyo propósito era acoplar la débil industria cinematográfica mexicana al concepto de entretenimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pues sólo las cadenas de distribución y exhibición se beneficiaban con las modificaciones al llevar a la pantalla alrededor de 93% de cine estadounidense. La iniciativa del presidente fue aprobada por los diputados por la vía rápida (conocida como *fast track*), pues de acuerdo con las críticas de la prensa de esa época, sólo le tomó 15 minutos al pleno de la Cámara discutir y aprobar la nueva Ley Federal de Cinematografía (LFC).

En 1995, después de tres años, los integrantes del sector de la producción cinematográfica concluyeron que la legislación no contri-

buía a su activación, por lo que un grupo conformado por directores, actores, escritores y estudiantes de cine, entre otros, inició una serie de acciones encaminadas a examinar las deficiencias de la industria y realizar las propuestas pertinentes para su revitalización. Este grupo se autodenominó Comunidad Social Cinematográfica, ya que se deslindaba de una producción filmica con objetivos meramente de entretenimiento y pugnaba por el fortalecimiento de un cine mexicano con un carácter más educativo y cultural.

Pero ¿cuál fue el mérito de la participación de la Comunidad Social Cinematográfica en la reforma a la LFC? Por un lado, su capacidad para lograr un cambio en esa legislación, no sin enfrentarse a diversos obstáculos. Quizá el mayor logro fue consolidarse como un grupo de la sociedad civil³ y ser el primero en tener una participación más transparente en un proceso de discusión legislativo.

Por otro lado, la Comunidad Social Cinematográfica logró aplicar mecanismos de democracia deliberativa en su proceso de discusión interior. Este concepto se refiere a la inclusión de la

[...] toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes: ésta es la parte democrática. Asimismo concuerdan en que incluye la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad: ésta es la parte deliberativa (Elster, 1998: 21).

Jorge Alonso argumenta que al abrir una discusión pública sobre las más diversas políticas, “la democracia deliberativa posibilita la construcción de espacios de negociación y de formación de consensos fundados. Una democracia ‘dialógica’ no es simplemente una exten-

³ La *sociedad civil* debe entenderse como un concepto marco y no como un ente monolítico. Más bien se refiere a diversos grupos de individuos (*grupos de la sociedad civil* u *organizaciones de la sociedad civil*) cuyos objetivos son públicos y se diferencian de las acciones que emprenden el Estado y el mercado. Estos grupos, diferentes entre sí, mantienen objetivos particulares en una meta unidireccional, o un propósito con una serie de objetivos encaminados a uno general. Su carácter de homogeneidad no se deriva de que todos sus integrantes sean iguales o pertenezcan a un mismo gremio, sino del objetivo común que se fija y de los mecanismos que se siguen para alcanzarlo.

sión de la democracia liberal, sino la creación de formas de intercambio social que reconstruyen solidaridades sociales” (Alonso, 1998: 19).

Las acciones de la Comunidad Social Cinematográfica iniciaron en junio de 1995, cuando se organizaron las mesas para el foro “Defensa del Cine Nacional”. El siguiente evento se denominó “Forodebates”, y su conclusión dio origen a la redacción del documento titulado *Cruzada nacional en defensa del cine mexicano como patrimonio cultural y salvaguarda de nuestra identidad*. De esta forma, comenzaron a realizar las acciones necesarias para que los diputados federales escucharan sus propuestas para reformar la ley, las cuales se centraban en tres aspectos: el financiamiento estatal al cine mexicano, la prohibición al doblaje y los tiempos para exhibición de películas nacionales.

Sobre el primer punto, el proyecto contemplaba un fondo con recursos provenientes, en su mayoría, de una parte de las ganancias de la taquilla en las salas cinematográficas nacionales, lo que de inmediato fue rechazado por los empresarios de ese ramo. Ante la posibilidad de un conflicto mayor entre los empresarios y la Comunidad Social Cinematográfica, el Ejecutivo federal ofreció la creación de un fondo con presupuesto asignado, lo que hoy conocemos como el Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (Fidecine).⁴

La prohibición al doblaje ya estaba contemplada en la legislación desde 1992. El artículo 8 señalaba textualmente: “Las películas serán exhibidas al público en su versión original y, en su caso, subtituladas al español en los términos que establezca el reglamento. Las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos podrán ser doblados al español”.

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

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

En 1997, a punto de culminar la LVI Legislatura Federal y tras meses de pláticas y acercamientos con diversos diputados, la Comunidad Social Cinematográfica se enfrentó al primer obstáculo: no se podía avalar el proyecto de iniciativa ciudadana para ser presentada en la cámara porque no se encontraba en los supuestos del artículo 71 de la Constitución, esto es, que no existe (incluso a la fecha) a nivel federal el derecho de los ciudadanos a presentar iniciativas (iniciativas populares).

Detrás de ese argumento se observaba la nula voluntad política del momento para crear mecanismos de acercamiento con la sociedad civil. En el plano teórico, esta acción demostraba que el cabildeo como herramienta política sólo era efectivo si había voluntad por parte de quienes toman las decisiones (diputados), lo que a su vez significaba que la aplicación de una política deliberativa sólo podía materializarse si se permitía que todas las voces de los grupos de interés sobre el tema eran escuchadas.

Ley de la Industria Cinematográfica

En las elecciones federales intermedias de 1997, María Rojo, conocida actriz del cine mexicano, se convirtió en diputada federal, y semanas después fue elegida como presidenta de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados. Ante esta coyuntura, la Comunidad Social Cinematográfica tuvo la oportunidad de presentar su iniciativa de reforma a través de la figura de Rojo. El proyecto se denominó Iniciativa de Ley de la Industria Cinematográfica (ILIC), pues pretendía erigirse en un ordenamiento diferente al que se encontraba vigente.

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

De acuerdo con Jürgen Habermas, la democracia deliberativa atraviesa tres momentos: las condiciones sociales marco, el contexto de descubrimiento y el contexto de justificación. Con la finalidad de analizar la discusión de la LIC se agregó un cuarto momento: el contexto de decisión.⁵

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

Sin embargo, en la discusión de la LIC la participación de la sociedad civil no se sujetó al contexto de descubrimiento, sino que también actuaron en el contexto de justificación cabildeando a favor de sus intereses. En este mismo espacio, la Canacine también participó defendiendo sus intereses. Los principales diarios de circulación

⁵ *Las condiciones sociales marco* son aquellas que contextualizan el fenómeno dentro de una historia, política, cultura, economía, país o región determinada. En general, se trata de un recuento histórico crítico el cual ha llevado a cierta evolución del fenómeno en cuestión. El *contexto de descubrimiento* es, según Habermas, el espacio público en cuyo interior pueden darse los mecanismos de diálogo y comunicación que pueden llevar a la colocación de un tema de interés público en la agenda legislativa; “representa un espacio público no regulado por procedimientos, es decir, el espacio público del que es el portador el público general que forman los ciudadanos” (Habermas, 1998: 384). El *contexto de justificación* se refiere a “la estructuración de los espacios públicos al interior de los órganos parlamentarios” (Habermas, 1998: 384), esto es, a los mecanismos creados por el legislativo para atender las demandas que emanan directamente de la sociedad civil. Cabe señalar que dentro de la teoría de Habermas, la participación de la sociedad civil debe quedar al margen de la propuesta que se ha de discutir en el parlamento, esto es, formalmente el contexto de descubrimiento termina donde comienza el contexto de justificación. En el esquema de Habermas, el procedimiento al interior del espacio parlamentario abarca hasta que la iniciativa se ha convertido en una nueva ley; esto es, según la teoría habermasiana la corrección y aprobación de la ley están dentro del contexto de justificación.

nacional fueron los vehículos para la discusión pública al exterior de la cámara.

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

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

En su papel de cámara revisora, el Senado de la República apoyó el contenido de la minuta, sin embargo, hizo observaciones al artículo 19, que reservaba un tiempo de pantalla de 10% para el cine nacional. En el debate de los senadores intervinieron, entre otros, Beatriz Paredes, Carlos Payán, Adolfo Aguilar Zinser y Silvia Pinal. Finalmente, acordaron no acotar a un porcentaje determinado, sino sujetarlo a los compromisos adquiridos en la materia en los tratados internacionales. El documento fue aprobado por 65 votos a favor y 39 en contra. De esta manera, se turnó el expediente completo a la Cámara de Dipu-

tados, para los efectos del inciso *d* del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Cámara también aprobó la modificación realizada por el Senado con 372 votos a favor, uno en contra y 19 abstenciones, para luego ser publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1999 como reformas a la Ley Federal de Cinematografía.

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

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

Lo anterior en respuesta a una investigación iniciada por la Cofeco en abril de 1997 contra presuntas prácticas monopólicas, ya que a través de diversas notas periodísticas se acusaba a las empresas distribuidoras de condicionar y restringir el suministro de películas a los exhibidores independientes:

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

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

En la cuestión del doblaje, también en marzo del año 2000 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró inconstitucional el artículo 8 de la LFC. En marzo de 1997, al mismo tiempo que la Comunidad Social Cinematográfica buscaba el apoyo de los diputados de la LVI Legislatura para presentar su iniciativa, la UIP solicitaba a la Dirección General de RTC la exhibición pública y comercial de la película *Parque Jurásico (Jurassic Park)* en su versión doblada al español. La respuesta de la Dirección General de RTC a la UIP fue que de acuerdo con el artículo 8 de la LFC no podía otorgar la autorización para esa película.

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

En los siguientes años, la Ley Federal de Cinematografía sufriría sólo dos reformas mínimas. El 30 de diciembre de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a la fracción VI del artículo 34 de la LFC. La segunda reforma se publicó el 26 de enero de 2006, donde se reforma el artículo 41, fracción I, incisos c y e, y se adiciona

el inciso *i*. La primera reforma tiene que ver con los derechos que se generan por la cinematografía, mientras que la última modifica y adiciona las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en la materia.⁶

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

Se había calculado que con este derecho se obtendrían cerca de 145 millones de pesos adicionales al presupuesto asignado al Fidecine. La prioridad era, según los diputados que presentaban la iniciativa, reactivar la industria tomando como modelo las políticas emprendidas por Brasil en este rubro (Lay, 2005: 142). El 6 de diciembre de 2002, la Cámara de Diputados aprobaba con 441 votos a favor, cero en contra y una abstención, la modificación al artículo 19-C de la Ley Federal de Derechos. Con esto, a partir de 2003 se

⁶ Inciso *c*) Coordinar las actividades de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, que tengan por objeto social promover, fomentar o prestar servicios y apoyo técnico a la producción y coproducción cinematográfica y audiovisual. Inciso *e*) Coordinar las actividades de la Cineteca Nacional, cuyos objetivos son el rescate, conservación, protección y restauración, de las películas y sus negativos, así como la difusión, promoción y salvaguarda del patrimonio cultural cinematográfico de la Nación. Organizar eventos educativos y culturales que propicien el desarrollo de la cultura cinematográfica en todo el territorio nacional. Inciso *i*) Coordinar las actividades de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, cuyo objeto social sea la capacitación, el entrenamiento, la instrucción, o la formación de técnicos o profesionales, así como el ensayo e investigación en la concepción, composición, preparación y ejecución de obras cinematográficas y artes audiovisuales en general.

destinaría un peso de cada boleto vendido en las taquillas de exhibición. Tras la votación, la Canacine argumentó que no se les había consultado sobre esa iniciativa, la cual violaba el artículo 31 de la Constitución.

En entrevista para la realización de la investigación de la cual este artículo es un resumen, una fuente señaló que era previsible que los exhibidores recurrirían al amparo y que con seguridad se les otorgaría la suspensión definitiva. Los cálculos de quienes impulsaban la iniciativa dieron por resultado que el litigio se extendería por más de un año, y que con esos recursos se realizarían al menos ocho largometrajes. Sin embargo, el Senado de la República rechazó la minuta de la Cámara de Diputados pues se llegó a la conclusión de que implantar tal cobro como un “derecho” sería ilegal, ya que éstos son contraprestaciones que los particulares pagan por los servicios que les proporciona el Estado, y en este caso los particulares no estaban recibiendo ningún servicio. El entonces senador Jesús Ortega señaló, en esa sesión del pleno del 12 de diciembre de 2002, que no se estaba en contra de dotar al Fidecine con mayores recursos, e incluso propuso que los diputados cambiaran el derecho del peso en taquilla por un impuesto, el cual podían incluir en la miscelánea fiscal para el siguiente año. Sin embargo, esta idea no prosperó, aunque en diciembre de 2004 se adicionó el artículo 226 a la Ley del Impuesto Sobre la Renta con el objetivo de otorgar un estímulo fiscal a los contribuyentes del impuesto sobre la renta que, en el ejercicio fiscal de que se trate, aporten a proyectos de inversión en la producción cinematográfica nacional.

A pesar de los claroscuros en la aplicación de la LFC, ha sido un ordenamiento sólido. El pilar más importante, el financiamiento para películas mexicanas, se ha mantenido y diversas producciones apoyadas a través del Fidecine han sido premiadas en el extranjero, tales como *Temporada de patos*⁷ (2004), *El violín*⁸ (2007), *Bajo la misma*

⁷ Premio especial del jurado en el Paris Film Festival.

⁸ Premio a la mejor fotografía y al mejor guión en el Festival de Cine de Cartagena; Colón de Oro a la mejor película en el Festival de Cine de Huelva; Mejor ópera prima en el Festival Latinoamericano de Cine de Lima; mención especial en el Festival Internacional de Cine de San Sebastián; Premio Especial del Jurado en el Festival de Cine de Sao Paulo; Premio a los valores humanos en el Festival de Cine de Thessaloniki

*luna*⁹ (2008), *¿Te acuerdas de Lake Tahoe?*¹⁰ (2008), *Cinco días sin Nora*¹¹ (2008) y *Morenita*¹² (2009).

Algunas cifras demuestran esta lenta recuperación en el cine mexicano. Las películas mexicanas más taquilleras en los últimos años y sus ingresos se muestran en el cuadro 1.

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

Cuadro 1
Películas mexicanas más taquilleras 2006-2008

<i>Película</i>	<i>Ingresos (millones de pesos)</i>	<i>Asistentes</i>
<i>Una película de huevos</i> (2006)	142.3	3 995 000
<i>Km 31</i> (2007)	118.8	3 200 000
<i>Rudo y Cursi</i> (2008)	127.4	3 005 000
<i>Bajo la misma luna</i> (2008)	101	2 535 000
<i>Arráncame la vida</i> (2008)	97.9	2 383 000

Fuente: Canacine (2009).

⁹ Mejor película internacional en los Young Artist Award.

¹⁰ Premio de la Federación Internacional de Críticos de Cine (Fipresci) en el Festival Internacional de Cine de Berlín.

¹¹ Mejor dirección en el Festival de Cine de Moscú.

¹² Colón de Plata a la mejor dirección en el Festival de Huelva.

Comentarios finales

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

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

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

En este sentido, esta característica que se adiciona a las señaladas por Habermas es de suma importancia pues se trata de la arena para

analizar no sólo los últimos argumentos de los grupos en desacuerdo, sino sus mecanismos de influencia en la toma de decisiones y la respuesta del órgano legislativo. Asimismo, las acciones de estos grupos llevan a analizar el desarrollo del concepto de *sociedad civil* y a concluir que éste no es estático.

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

Bibliografía

- Alonso, Jorge (1998), *Democracia*, UNAM, México.
- Anduiza, Virgilio (1983), *Legislación cinematográfica mexicana*, Filmoteca de la UNAM, México.
- Arato, Andrew (2001), *Sociedad civil y teoría social*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cámara de Diputados (1960), “Dictamen de iniciativa de nueva ley de la Industria Cinematográfica”, *Diario de los Debates*, 23 de diciembre.
- (1960), “Dictamen de iniciativa de nueva ley de la Industria Cinematográfica”, *Diario de los Debates*, 26 de diciembre.
- (1998), “Anteproyecto de reformas, adiciones y modificaciones a la Ley Federal de Cinematografía (Primera lectura)”, *Diario de los Debates*, 23 de abril.
- (1998), “Proyecto de Dictamen de la Ley Federal de Cinematografía”, *Diario de los Debates*, 13 de diciembre.
- (1998), “Propuesta para Ley de Cinematografía”, Comisión de RTC.
- Cámara de Senadores (1960), “Remite expediente y minuta de Proyecto de Ley de Cinematografía”, *Diario de los Debates*, 27 de diciembre.

- Cámara de Senadores (1998), “Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Cinematografía”, *Diario de los Debates*, versión estenográfica, 15 de diciembre.
- Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica (Canacine) (2009), *Documentos básicos*. Disponible en <www.canacine.org.mx>.
- Diario Oficial de la Federación* (1913), “Reglamento Cinematográfico”, 23 de junio.
- (2002), “Adición del artículo 226 de la Ley del ISR”, 1 de diciembre.
- (2002), “Reforma a la fracción VI del artículo 34 de la Ley Federal de Cinematografía”, 30 de diciembre.
- (2006), “Reforma al artículo 41, fracción I, incisos c y e, y se adiciona el inciso i a la fracción VI del artículo 34 de la Ley Federal de Cinematografía”, 26 de enero.
- Elster, Jon (comp.) (1998), *La democracia deliberativa*, Gedisa, España.
- Habermas, Jürgen (1998), *Facticidad y validez*, Trotta, Barcelona.
- Lay Arellano, Tonatiuh (2005), *Análisis del proceso de la Iniciativa de Ley de la Industria Cinematográfica de 1998*, Universidad de Guadalajara, México.
- Revista Estudios Cinematográficos* (1998), año 4, núm. 14, Centro Universitario de Estudios Cinematográficos (CUEC), UNAM, México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2000), *Amparo en revisión 2352/97 Promovido por United Internacional Pictures, S.R.L. contra actos del Congreso de la Unión y de otras autoridades consistentes en la expedición y aplicación del artículo octavo de la Ley Federal de Cinematografía*, 6 de marzo.
- Ugalde, Victor (2007), “Reformar leyes... ¿Para qué?”, *Cuaderno de Estudios Cinematográficos*, núm. 11, Legislación y Conservación, CUEC-UNAM.