

CONSIDERACIONES FINALES

La historia tanto de la cinematografía como la de su marco jurídico está marcada por frecuentes transformaciones, pero los avances tecnológicos del cine se desarrollan e implementan con mayor rapidez que la actividad normativa. En el caso de México, en las postrimerías del siglo XIX se acudió a la fórmula de regular el cinematógrafo utilizando los ordenamientos propios de los espectáculos públicos como el teatro, aún durante la primera década del siglo XX se observaba cierta anarquía o desajuste en el rubro porque eran aplicables ordenamientos de carácter estatal, y en virtud del incipiente desenvolvimiento de esta actividad las primeras preocupaciones de las autoridades se orientaron a restringir los contenidos que se consideraban “indecentes” o “inmorales”, es decir a establecer la censura para los filmes. Además se normaron aspectos que hoy denominamos protección civil en los teatros y jacalones donde se efectuaban las exhibiciones.

La cinematografía como medio de comunicación, desde su inicio fue visto con desconfianza porque su capacidad de mostrar imágenes en movimiento daba mayor fuerza a los mensajes; además porque éstos se podían transformar en un factor peligroso o de agitación por el carácter masivo, popular, que desde su génesis le caracterizó. En esa virtud se comprende que las primeras disposiciones dedicadas exclusivamente a regular nuestro cine tuvieran la finalidad de controlar el contenido de las vistas. No es casual que el usurpador Victoriano Huerta creara normas para instrumentar férreamente la censura dado el momento político, muy aciago, que vivía nuestro México. Etapa en la que el revolucionario Pancho Villa comenzaba a convertirse en una figura casi

mítica de nuestra historia, a lo cual contribuyó en gran medida el cine.

Los hombres del poder percibieron con rapidez la capacidad propagandística y educativa del nuevo medio de difusión y por ello Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista también se ocupó de regular este rubro de la cultura. Quizá porque temía que algunas películas se convirtieran en un factor desestabilizador de su régimen, pero también quiso pasar a la historia como el primer gobernante mexicano que apoyó la creación de entidades públicas promotoras de la cinematografía con fines didácticos.

El tiempo transcurrió y la evolución del cine y su normatividad continuaron vertiginosamente, hasta que en la década de los treinta, cuando el Estado mexicano generó un marco regulador uniforme, de carácter federal en el que se observa también el amplio desarrollo que ya había alcanzado la que entonces con toda propiedad podía denominarse industria cinematográfica. En las disposiciones que surgieron en dicha década ya se observa una nítida distinción de las tres actividades que constituyen a la industria del celuloide, me refiero a la producción, la distribución y la exhibición. La cinematografía alcanza en esta etapa un status connotado porque su regulación tiene como base normas específicas dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal suerte que sólo el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva de legislar en materia de cine, y la aplicación de las leyes laborales de esta materia corresponde exclusivamente a las autoridades federales.

De sencillo medio de entretenimiento el cine se transformó en una importante vía generadora de riqueza económica, y en fuente de empleos para miles de personas, por ello el carácter comercial de esta industria fue teniendo una gran incidencia en su regulación, lo cual me permite afirmar que la normatividad de la cinematografía mexicana ha sido un fiel reflejo del modelo de Estado que ha tenido nuestro país. Por ello durante las nueve primeras décadas del siglo XX fue de carácter proteccionista hacia

la industria filmica nacional, como se puede constatar en los textos de la Ley de la Industria Cinematográfica y su Reglamento, promulgados en 1949 y 1951, respectivamente. En ellos se dotó de amplias facultades a la Secretaría de Gobernación para que incentivara nuestra cinematografía, incluyéndose por ejemplo, la disposición de reservar el 50% del tiempo total de pantalla, de cada sala, para exhibir películas nacionales. Además, se incorporaron normas que pretendieron evitar la existencia de monopolios en las tres áreas cinematográficas: producción, distribución y exhibición, normas que fueron resultado de la problemática que vivía el país en este rubro por el control que ejercían inversionistas norteamericanos como William Jenkins, quienes al detentar todo el poder en el área de la exhibición también ejercían una influencia decisiva en la producción y distribución de las películas mexicanas. Posteriormente, desde el régimen del presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), se estableció un control de precios de las entradas a los cines con la finalidad de garantizar su disfrute a los sectores populares.

Fue hasta el régimen de Carlos Salinas de Gortari cuando se intensificó el proceso de apertura comercial de México, fundamentalmente con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y en términos generales se pasó del modelo de Estado benefactor a uno de corte conservador o neoliberal, transformación que incidió directamente en la normatividad del cine, pues en 1992 se promulgó la Ley Federal de Cinematografía, en la que se incluyeron disposiciones tendientes a beneficiar únicamente los intereses de los exhibidores, con la liberalización de los precios de entrada a los cines y la reducción paulatina del tiempo de reserva de pantalla para las películas mexicanas, cuyos porcentajes son más restrictivos que los establecidos en el TLCAN.

Por otra parte, en la nueva ley desaparecieron las normas que pretendían evitar la existencia de monopolios en la industria del celuloide. Es de destacar que la cinematografía norteamericana es la que mayores beneficios recibió con este nuevo marco jurí-

dico, en razón de que controla a nivel mundial todas las áreas del sector. Como resultado de las nuevas normas sobre exhibición muchísimas empresas mexicanas del ramo quebraron y tuvieron que cerrar sus salas al no poder resistir la competencia de las exhibidoras asociadas a capitales estadounidenses.

Como factor positivo de la nueva ley cinematográfica subrayo que se incorporaron normas protectoras de los derechos de autor, lo cual es encomiable porque muestra un desarrollo de esta rama del derecho en México. Sin dejar de observar que la protección al derecho de autor fue resultado de la presión ejercida por el gobierno estadounidense, quien exigió a México como requisito para la firma del TLCAN, que su normatividad interna estableciera disposiciones protectoras de la propiedad intelectual en general.

Como factor probatorio del carácter neoliberal de la política cinematográfica del régimen salinista se encuentra que en el ámbito de la administración pública federal el presidente de la República promovió la desincorporación de empresas públicas del sector cinematográfico (las salas de la Compañía Operadora de Teatros y los Estudios América), además de que durante el sexenio 1988-1994 se redujo drásticamente la producción gubernamental de películas, mientras repuntaba de manera notable la producción privada. En suma fue el abandono del Estado de sus funciones de promotor de la cinematografía para dejarla en manos de la iniciativa privada.

Las transformaciones que tuvo el sistema político mexicano durante el régimen del presidente Ernesto Zedillo fueron determinantes para la regulación de la cinematografía, pues la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión tuvo una mayoría de legisladores provenientes de partidos de oposición, de los cuales surgió la iniciativa de reformas a la ley cinematográfica que entró en vigor en 1999. Dichas modificaciones procuraron fortalecer la industria filmica nacional mediante la creación de nuevas vías de financiamiento como el Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (FIDECINE), prohibiendo el

“enlatamiento” de películas, especificando con nitidez que la cinematografía es un vehículo de expresión artística y educativa, además de tener carácter comercial, prohibiendo a los integrantes de esta industria la realización de actos que impidan la libre concurrencia y la libre competencia en el sector, y dotando de facultades a la Comisión Federal de Competencia Económica para sancionar este tipo de prácticas monopólicas, así como el otorgamiento de facultades al Instituto Nacional del Derecho de Autor para dar una mayor protección a las creaciones filmicas en el ámbito de la propiedad intelectual.

Sin embargo, el esfuerzo de los legisladores se vio frenado porque el presidente Zedillo nunca promulgó el reglamento de la ley cinematográfica y ello hizo imposible la implementación del FIDECINE, con lo cual la reactivación de este sector se vio entorpecida. La omisión del presidente Ernesto Zedillo de emitir dicho reglamento y los excesos que este ordenamiento contiene —promulgado durante el gobierno de Vicente Fox— hacen urgente que el Congreso de la Unión dicte medidas a efecto de: *a)* obligar al Poder Ejecutivo a respetar las disposiciones que emite el Legislativo y *b)* a sancionar al Ejecutivo por legislar mediante reglamentos, violando el artículo 72 constitucional, pues como mencioné en el capítulo tercero de este libro, el presidente de la República se ha convertido en un legislador autónomo que se ha arrogado la facultad de legislar por la vía reglamentaria, y en el caso específico del cine ha obstaculizado; por ejemplo, el ejercicio pleno del derecho de algunos productores mexicanos en relación con la garantía del tiempo de pantalla dadas las limitaciones que de manera unilateral y arbitraria estableció el Poder Ejecutivo Federal dentro del reglamento.

El cine en la actualidad ha tenido una revaloración tanto social como jurídica, porque a nivel internacional se ha percibido que es producto de la conjugación del trabajo intelectual de los diferentes creadores que intervienen en la producción filmica. Es esta la causa por la que en la nueva regulación autoral de México se dedica un amplio espacio para normar la protección tanto de

los autores filmicos como de los artistas intérpretes y ejecutantes. En la Ley Federal del Derecho de Autor, vigente desde 1997, se incorporan la mayoría de las disposiciones contenidas en diferentes convenciones internacionales sobre esas materias y como elemento positivo de este estatuto jurídico subrayo que nuestra legislación ha ido elevando los plazos de protección para los derechos de los autores, incluso sobrepasando los términos establecidos por las convenciones internacionales, beneficio que también se ha extendido a los titulares de derechos conexos como son los intérpretes y ejecutantes y los productores de videogramas.

Sin embargo, la legislación autoral mexicana debe reformarse precisamente para armonizar y dar coherencia a las normas protectoras de los productores de obras audiovisuales, toda vez que en la actualidad se hace una arbitraria distinción entre los productores de obras cinematográficas y audiovisuales y los productores de videogramas, distinción que vulnera a éstos últimos, y que carece de sustento técnico y jurídico.

Por otra parte, las sociedades de gestión colectiva que representan los intereses de los intérpretes y ejecutantes tienen ante sí el reto de promover reformas a la Ley Federal del Derecho de Autor para que se supriman las disposiciones sobre limitaciones de los derechos patrimoniales de esos artistas porque éstas son más amplias que las aplicables a los autores; lo cual contradice el carácter social de la legislación autoral en detrimento de un gremio que en términos generales es vulnerable porque carece de estabilidad en el empleo y por ende padece de precarias posibilidades del ejercicio del derecho a la seguridad social.

Es alentador que durante los dos últimos años el Congreso mexicano haya creado un sistema de estímulos fiscales para financiar al cine; su implementación es reciente y por ello sus resultados podrán ser cabalmente evaluados en dos o tres años posteriores. Pero al Estado mexicano le queda el reto de modificar la Ley Federal de Cinematografía y su reglamento para evitar que nuestras producciones filmicas carezcan de dignos espacios físicos y temporales para su exhibición. En el siglo XXI, el reto

que enfrenta México en lo referente al marco jurídico de la cinematografía, es la creación de una normatividad que equilibre el carácter mercantil del cine con su esencia cultural. En esta etapa, en la que el neoliberalismo ha probado su escasa eficacia para dotar de mejores condiciones de vida a la humanidad, la regulación de la cinematografía mexicana debe recuperar los principios de justicia social que le dieron origen, contenidos en la Constitución de 1917.

El reconocimiento internacional que ha recibido la producción filmica mexicana en la última década debe servir para que los legisladores de nuestro país tomen conciencia de que es urgente efectuar la revisión integral del marco normativo del cine, a efecto de suprimir los obstáculos que impiden el pleno desarrollo de esta importante industria cultural que históricamente ha dado proyección y renombre a México. Corte y queda.