



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

**ANÁLISIS DE POLÍTICA AUDIOVISUAL Y CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR
CINEMATográfico: UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA
INDUSTRIA EN CHILE**

Seminario para optar al título de
Ingeniero Comercial, Mención Economía

Autor:

Ingrid Garrido Medina

Profesores Guía:

Roberto Álvarez Espinoza

Juan José Price Elton

Santiago de Chile – 2014

Agradecimientos

Mis más sinceros agradecimientos a Claudia Gutiérrez, Joyce Zylberberg, Carlos Lizana y Tatiana Emden del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, por toda su ayuda, sus recomendaciones y principalmente por su disposición.

Quiero dar las gracias a Eduardo Machucha de la DIRAC del Ministerio de Relaciones Exteriores por recibir con gran interés todas mis inquietudes.

Agradezco también a Jorge Larraín y a Juan Diego Garretón, quienes compartieron conmigo sus experiencias e hicieron un aporte fundamental para este trabajo.

A Roberto Álvarez y Juan José Price les agradezco haberme encomendado esta tarea y por sobre todo, haber depositado su confianza en mí.

Finalmente, quiero agradecer a mi familia por siempre recordarme que la clave de nuestros actos está en el foco de nuestras vidas.

Abstract

Los objetivos de este estudio son analizar la política pública chilena sobre el cine y proponer un modelo para evaluar el impacto del apoyo público en el logro de distintas metas. Las instituciones públicas en Chile que apoyan al cine son cinco y diseñan sus programas tomando diferentes perspectivas sobre la industria. Para esto, el estudio analiza a la industria cinematográfica desde un punto de vista económico, entendiendo su proceso productivo y examinando estadísticas descriptivas para caracterizarla. Además, contempla las principales políticas públicas existentes y sus objetivos, donde veremos que no presentan objetivos claros. En base a esto, el trabajo también propone una metodología empírica de variables instrumentales para evaluar la intervención pública en el cine y una selección de datos relevantes para llevarla a cabo. Todo esto nos permite apreciar la importancia de diseñar políticas coherentes, efectivas en sus metas y eficientes en sus recursos. No obstante, para darle continuidad a los fondos de apoyo, es necesario reconocer el rol que ya han jugado en el desarrollo del cine, los puntos de inflexión que han provocado al instaurarse y la dinámica que hubiera acontecido en el sector si estos no hubieran existido. Si bien este punto no es abordado en trabajo, queda propuesto para la investigación y la discusión.

Key words: Diseño de políticas públicas, fondos concursables, valor cultural, fallas de mercado, evaluación de impacto.

Contenidos

1	INTRODUCCIÓN	4
2	CARACTERIZACIÓN DEL CINE A NIVEL NACIONAL.....	5
2.1	BIBLIOGRAFÍA Y ESTUDIOS SOBRE CINE CHILENO.....	5
2.2	IMPORTANCIA DEL CINE Y EL AUDIOVISUAL EN LA ECONOMÍA CHILENA.....	9
2.3	LA CADENA DE VALOR Y SUS CONFLICTOS.....	10
2.4	DINÁMICA DEL MERCADO CINEMATOGRAFICO EN CHILE	15
3	POLÍTICA AUDIOVISUAL SOBRE LA INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA	21
3.1	CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES.....	21
3.2	CORFO - MINISTERIO DE ECONOMÍA	22
3.3	DIRAC Y PROCHILE - MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.....	24
3.4	CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN.....	24
3.5	SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL - MINISTERIO DEL INTERIOR	25
4	DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA AUDIOVISUAL EN CHILE	26
4.1	¿PARA QUÉ INTERVENIR? JUSTIFICACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	27
4.2	¿CÓMO INTERVENIR?	34
4.3	¿CÓMO EVALUAR LOS RESULTADOS DE LA INTERVENCIÓN?	39
5	PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EVALUAR EL APOYO PÚBLICO	43
5.1	MÉTODO EMPÍRICO	44
5.2	DATOS	47
5.3	LECTURA DE RESULTADOS	54
5.4	DEFICIENCIAS DE LA METODOLOGÍA.	55
6	CONCLUSIONES.....	56
7	BIBLIOGRAFÍA.....	58

1 Introducción

Hoy en día, la industria cinematográfica en Chile crece a nivel productivo y tecnológico y se ha generado un aumento de las expectativas sobre su desarrollo luego de la participación de filmes nacionales en festivales internacionales y de la primera nominación de una película chilena a un premio Oscar (película “No” estrenada y nominada en el año 2012 a la categoría “Mejor Película Extranjera”). Sin embargo, este desarrollo está lejos de representar una consolidación en materia de creación, exhibición y comercialización nacional e internacional, no ha interiorizado las técnicas productivas de mega proyectos, los recursos humanos, ni los avances en marketing suficientes para realizar obras audiovisuales de calidad internacional de manera permanente; los éxitos se limitan a producciones aisladas.

Teniendo en cuenta esta falta de dinamismo de la industria y los riesgos que enfrentan los productores, se ha ido generando un consenso en torno a la necesidad de estructurar un conjunto de políticas orientadas a promover el desarrollo del sector, y nuestro país cuenta hoy con un abanico de instrumentos de apoyo para las etapas de producción y distribución en los mercados nacional y extranjero.

Sin embargo, no se observa una coherencia entre estas políticas ni tampoco se ha definido claramente los objetivos que éstas persiguen, lo cual es especialmente preocupante. En países desarrollados como Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y algunos europeos las políticas gubernamentales de apoyo son diversas, consideran explícitamente sus contextos comerciales e industriales y definen explícitamente los objetivos que debe lograr la industria, los que incluyen la consolidación en el mercado internacional, la obtención de rentabilidad económica, y la protección y potenciamiento del valor cultural.

Es imprescindible determinar el rol de la intervención pública en la industria audiovisual y cinematográfica nacional y evaluar la pertinencia del apoyo que se entrega actualmente. En ese sentido, este estudio enfatiza la necesidad de

identificar claramente los objetivos de las políticas públicas aplicadas en el sector audiovisual y muestra que se requiere con urgencia medir la influencia de una serie de variables en el logro de esos mismos objetivos. Esto, sin embargo, requiere contar con información tanto cualitativa (descriptiva) como cuantitativa, aspecto que en sí mismo representa un desafío; en el caso de esta industria, al igual que en el de otras industrias creativas, la carencia de información (por ejemplo sobre capital humano e inversión en I&D) es la tónica, con insuficiencias a nivel, problema que no es exclusivo de Chile (UNESCO-UIS, 2007).

La siguiente sección presenta una revisión bibliográfica de los análisis que se han realizado de la composición y dinámica de la industria cinematográfica en Chile, considerando las salas de cine como principal plataforma de exhibición (Visión Consultores, 2011). La tercera sección describe las políticas de apoyo audiovisual actualmente vigentes que benefician al cine chileno. La cuarta sección plantea fallas y desafíos de la política audiovisual chilena. Veremos que las políticas de apoyo, aunque establecen requisitos claros para decidir sobre la admisibilidad de los proyectos, en su mayoría no plantean objetivos claros para su intervención. La quinta sección propone una metodología de evaluación de estas políticas. Finalmente, se presentan las conclusiones.

2 Caracterización del cine a nivel nacional

2.1 Bibliografía y estudios sobre cine chileno

Un grupo de medidas de intervención y de objetivos son propuestos en “Política Nacional del Cine y el Audiovisual” (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2007). En un contexto donde recién se creaba el Fondo de Fomento Audiovisual y el Consejo de las Artes y la Industria Audiovisual (CAIA), el CNCA propone fijar lineamientos sobre ámbitos de institución, producción, comercialización, exhibición y audiencias y patrimonio. El documento considera para cada ámbito al menos un objetivo con énfasis en valor artístico, en paralelo a otros como consolidar la industrial, generar audiencia y formar estrategias para internacionalizar el cine

chileno. Su aporte es la alineación de medidas claves para cada uno de los objetivos, sin embargo no se establecen en forma cuantitativa.

En “Resultados del Espectáculo Cinematográfico en Chile” (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2013), el año 2012 es considerado como “el año del cine nacional”, aunque en realidad los 1.6 millones de espectadores más que el año 2011 se deben al enorme éxito de “Stefan v/s Krammer”. Este filme chileno por sí solo recaudó \$5.634 millones en salas y este informe asevera que sin él los resultados del cine chileno hubieran lamentado una caída en del 48% en audiencia. Por último, se informan dos problemas latentes en el cine nacional. El primero son los documentales, que sólo reunieron 347 espectadores entre cuatro obras, mientras el segundo es la distribución de cine chileno en regiones, donde el 70,3% de las producciones se exhibieron en menos de seis regiones del país.

Por su parte, la Cámara de Exhibidores Multisalas de Chile A.G. generó un informe llamado “El cine en Chile en el 2012” (CAEM, 2012) que asocia los resultados positivos del cine chileno del año 2012 al éxito de “Stefan v/s Krammer”, pero también a la obtención del premio “Art Cinema Award” de la película “No” en Cannes 2012 junto a su nominación a “Mejor Película Extranjera” en los premios Oscar. Sin embargo, para este estudio el crecimiento de la asistencia chilena se debe a una audiencia en etapa de madurez, a precios promocionales y a un mayor ingreso familiar y en ese sentido, intenta desmentir la creencia de que “al público no le interesa el cine chileno”. Por último, este informe considera necesario profesionalizar la distribución y el marketing, donde el punto es potenciar los estrenos nacionales a través del interés del público, sin necesidad de protegerlo con cuotas de pantalla grande.

El “II Panorama del Audiovisual Chileno” (Fuenzalida & Julio, 2012) es una mirada amplia del audiovisual en Chile, con especial énfasis en la convergencia digital y las exportaciones. En esa línea, describe las instituciones que fomentan la internacionalización del cine chileno, argumentando que el sector no está en desarrollo, sino sólo en crecimiento. En ese sentido, considera que es fundamental impulsar la presencia y las ventas en mercados extranjeros, incorporar más

películas y realizadores en festivales internacionales y complementar con una formación de audiencia local y una continuidad de estudios audiovisuales en Chile.

Otro estudio es la “Estimación de posibles impactos económicos y sociales de una política de estímulos tributarios directos a la producción audiovisual en Chile” (CNCA & Escuela de Ingeniería Industrial PUCV, 2013) que caracterizó al cine como una industria productiva con 3.225 empleos formales y 3.452.355 U.F en ventas anuales al año 2011. El estudio sostiene que la política audiovisual chilena no aprovecha los beneficios de los incentivos tributarios, como generar una ayuda constante a la industria y liberar al Estado de realizar procesos de selección. A raíz de una comparación internacional, propone cuatro modelos de apoyo: incentivos tributarios no proteccionistas, incentivos tributarios proteccionistas (que por ejemplo exijan participación chilena en el trabajo), devolución de gasto para producciones y devolución de gasto para inversión en infraestructura. El impacto de las propuestas se estima en un análisis de sensibilidad y sus resultados enfatizan la importancia de una mejor infraestructura y capacidad técnica para que los modelos efectivamente generen beneficios para la industria.

Por su parte, la “Propuesta Metodológica de Medición y Diseño de Instrumentos de Evaluación” (Visión Consultores, 2011) creada para la CORFO utiliza los resultados de una encuesta aplicada entre productores audiovisuales. Detecta un crecimiento de las productoras existentes, donde del 65% de las microempresas del año 2010, el 50% continúa siéndolo en el año 2011 y el 15% restante crece y logra un tamaño de pequeña empresa. Sin embargo, el autor cuestiona el nivel de producción de la industria cinematográfica y se pregunta si es bueno producir sin exhibir. El estudio propone un marco lógico como instrumento de evaluación de proyectos audiovisuales ex-ante, que considere principalmente características de las empresas y de los *inputs* de la producción.

El aporte de “Why Not? Política industrial para el audiovisual chileno” (Bettati, 2012) es describir el contexto de política pública¹ al cual se enfrenta el cine

¹ La UNESCO recomienda realizar estos tipos de análisis en “The 2009 UNESCO Framework for Cultural Statistics” (UNESCO-UIS, 2009).

chileno. Si bien asume que la política pública “cataliza la productividad de cine y televisión”², su motivación es identificar oportunidades para mejorar. En ese sentido, se describen los subsidios públicos y el apoyo a las exportaciones con que cuenta hoy el audiovisual y se abre el espacio para discutir propuestas estratégicas, como una “cuota de pantalla grande” que sustituya los acuerdos actuales donde el exhibidor sólo se compromete a darle pantalla al cine chileno al menos durante dos semanas.

El “Informe Final del Proyecto de Identificación y Catastro de la Oferta de Servicios de Offshoring en Chile” (CEU-UNIACC, 2010) analiza la capacidad de generar servicios de *offshoring* a productores extranjeros³. Su motivación es dar una oportunidad para las productoras que enfrentan un mercado local muy pequeño. La hipótesis indica que existen barreras de entrada al mercado del *offshoring* nacional, como falta de talentos reconocidos y de una política pública coordinada. Los resultados encuentran potencial de *offshoring* chileno en los servicios de rodaje, post-producción y animación, aunque con barreras geográficas, idiomáticas y profesionales. Finalmente, sostiene que el bajo presupuesto del cine en Chile es un obstáculo para el *offshoring* y propone la “empresarización” de la industria.

Finalmente, los autores de “El desarrollo de nuevas industrias en Chile: el caso del cine y el audiovisual” (Rivas & Sierra, 2009) realizan un análisis económico de la industria de cine chileno y de su potencial como industria intensiva en tecnología. En términos de política industrial, considera imprescindible “aprender a ser competitivo” a través de un proceso de difusión del emprendimiento. Además, el estudio defiende la intervención pública en un contexto de globalización y sostienen que los instrumentos de apoyo se han perfeccionado en los años 2000’s. Sin embargo, agrega que los éxitos son muy concentrados, donde la oportunidad para Chile está en las exportaciones.

² En este punto se asume que las políticas públicas son efectivas. Sin embargo, una mirada económica debe considerar que la eficiencia y eficacia del apoyo público no son un hecho per se.

³ El *offshoring* es un servicio que permite externalizar parte de una producción audiovisual.

2.2 Importancia del cine y el audiovisual en la economía chilena

Un estudio sobre industrias y políticas culturales requiere información del contexto económico y social presente. A continuación son recopilados los siguientes indicadores del cine y de la industria audiovisual a la que pertenece: (1) volumen de actividad económica, (2) participación porcentual en el PIB, (3) número de negocios por tamaño, (4) generación de empleo, (5) volumen de exportaciones y (6) contexto de política pública⁴. Los primeros cuatro son extraídos de “Estimación de posibles impactos económicos y sociales” (CNCA & Escuela de Ingeniería Industrial PUCV, 2013) visto en la parte 2.1 de este trabajo.

El volumen de actividad económica del cine fue de 3.452.355 UF ventas en el año 2011. En tanto, las ventas del audiovisual alcanzaron ese mismo año un total de 74.758.827 UF. Estas cifras corresponden a una participación del 0,78% del audiovisual en el PIB según datos del Departamento de Estudios del CNCA (en base al PIB nacional del año 2011).

Por su parte, la tabla 1 presenta el número de empresas de cine y audiovisual del año 2011. Del total de 508 empresas cinematográficas y 6.915 audiovisuales, 107 y 1.474 eran PYMES respectivamente y un 14,6% de las 924 empresas audiovisuales sin ventas eran empresas cinematográficas sin ventas.

Tabla 1: Empresas cinematográficas y audiovisuales por tamaño

Tamaño de empresas	Total empresas cinematográficas	Total empresas audiovisuales	Proporción de empresas de cine en el total audiovisual
Micro	261	4.440	5,88%
Pequeñas	96	1.292	7,43%
Medianas	11	182	6,04%
Grandes	5	77	6,49%
Sin ventas	135	924	14,61%
Total	508	6.915	7,35%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de “Estimación de posibles impactos económicos y sociales de una política de estímulos tributarios directos a la producción audiovisual en Chile” (CNCA & Escuela de Ingeniería Industrial PUCV, 2013).

⁴ Indicadores estadísticos de la industria cuya recopilación es recomendada en “Creating Global Statistics for Culture” (UNESCO-UIS, 2009)

El cine genera 3.225 puestos de trabajo (según datos del SII para el año 2011) y el audiovisual total 10.780 (según datos de la encuesta Casen 2011).

Los datos de la tabla 2 muestran las exportaciones audiovisuales y totales entre los años 2007 y 2012. El valor de las exportaciones se ha mantenido sobre los US\$20.000.000 desde el año 2008 (a excepción del año 2009 en un contexto de crisis *subprime*), donde casi triplicó el valor exportado del año 2007.

Tabla 2: Exportaciones audiovisuales y nacionales

Año	Número de transacciones	Exportaciones del sector audiovisual (US\$ FOB)	Exportaciones totales nacionales (US\$ FOB)	% en exportaciones totales
2007	139	9.488.606	47.545,62	0,020%
2008	298	26.183.932	51.054,59	0,051%
2009	343	19.666.863	33.261,04	0,059%
2010	407	26.199.222	43.600,58	0,060%
2011	400	24.619.970	53.304,84	0,046%
2012	291	24.196.974	50.177,97	0,048%
Total	1.878	130.355.567	278.944,65	0,047%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Nacional de Aduanas y ProChile 2012

Finalmente, el último requerimiento para un estudio sobre cine es la descripción del contexto de políticas públicas al que se enfrentan los agentes del sector. En ese sentido, el trabajo “Why Not? Política industrial para el audiovisual chileno” (Bettati, 2012) visto en la parte 2.1 de este estudio, genera un insumo importante, donde Chile cuenta con un diseño basado líneas de subsidios directos y ayudas a la gestión administrativa y de posicionamiento internacional⁵.

2.3 La cadena de valor y sus conflictos

La creación de una obra cinematográfica, al igual que en cualquier industria, consta de diversas etapas que transforman un conjunto de insumos en un bien

⁵ Se recomienda revisar el libro “Why Not? Política industrial para el audiovisual chileno” (Bettati, 2012) como insumo descriptivo de políticas públicas, acuerdos y entidades privadas del audiovisual y el cine en Chile.

final. La cadena de valor será descrita a continuación en cuatro etapas: pre-producción, producción, post-producción y distribución.

2.3.1 Pre-producción

Cuando el productor encuentra una historia interesante (según valor cultural o preferencias del mercado) debe adquirir los derechos de autor correspondientes. Decidir llevar a cabo una producción es complejo gracias a dos problemáticas:

- a) En términos técnicos, la industria audiovisual se enfrenta a enormes costos hundidos⁶ junto al *nobody-knows* del bien final⁷. Estos riesgos, pueden reducir el interés de los productores, inversionistas y co-productores.
- b) La escasa calidad de los recursos humanos y de la infraestructura necesaria obliga al realizador a capacitar o importar los factores de producción de la obra. Esto genera un conflicto de interés entre el productor y la industria, pues esta última también recibe los beneficios de unos *inputs* más enriquecidos.

En la planificación de un filme, la elección del lugar depende de factores como la trama y la accesibilidad para el equipo de producción. Sin embargo, en Chile cada lugar cuenta con sus propios permisos y restricciones. En tanto, para generar un presupuesto se deben estimar gastos en capital y trabajo, para luego buscar financiamiento en las siguientes fuentes: inversión privada, capital propio, donaciones y subsidios.

La inversión privada en este sector enfrenta una enorme incertidumbre, lo cual limita las fuentes de financiamiento. De hecho, muchas veces el presupuesto es cubierto por capital propio, pasando el productor a ser inversionista de su propio proyecto; se estima que en Chile un 44% de las fuentes de financiamiento de los proyectos realizados es capital propio (Visión Consultores, 2011).

⁶ En "Economics of the performing arts" (Towse, 2010) se afirma que en las artes escénicas poseen costos hundidos en creación de sets y vestuario, preparación y ensayos. Este análisis se ha ampliado a la industria cinematográfica para efectos de este estudio.

⁷ En "Economics of the film industry" (Towse, 2010) la autora explica que el *nobody-knows* es el desconocimiento de las preferencias de la demanda por un bien artístico.

Por su parte, la Ley de Donaciones Culturales⁸ (conocida como “Ley Valdés”) estimula las donaciones hacia proyectos culturales aprobados previamente por el Comité Calificador de Donaciones vía deducciones tributarias para el donante, pero esto no contempla proyectos audiovisuales.

Finalmente, los subsidios a los que pueden postular los proyectos juegan un rol importante en la corrección de fallas del mercado y de los logros de los objetivos que la política pública espera del sector.

2.3.2 Producción

La producción de una película comienza al inicio del rodaje. En teoría, el proceso productivo debe seguir los estándares planificados en la pre-producción. El proceso puede ser analizado según los costos que involucra *above-the-line* y “*below-the line*” (Towse, 2010). Mientras los costos *above-the-line* hablan de los factores productivos cuya función se centra en la conducción del guión y de los recursos necesarios, los costos asumidos *below-the-line* cumplen las funciones técnicas y materiales que la filmación requiere.

Entre el costo *above-the-line*, el director junto a su equipo está a cargo de reflejar el guión a la perfección en las escenas, el equipo de producción tiene como misión preparar y unir los materiales y al equipo humano para una filmación óptima y sin interrupciones. Por otra parte, actores y escritores deben trabajar en paralelo al director para caracterizar el guión.

En tanto, los costos asumidos *below-the-line* cumplen las funciones técnicas y materiales que la filmación requiere. Estos costos incluyen equipos de arte, imagen, y sonido (CNCA & Escuela de Ingeniería Industrial PUCV, 2013). El equipo de arte ambienta la grabación con escenografías, maquillaje, vestuario y peinados. El equipo de imagen por su parte, es intensivo en capital tecnológico, es decir que requiere trabajo calificado pero no funciona sin equipos de iluminación y de fotografía adecuados. Finalmente, el equipo de sonido verifica que las voces de los personajes y los sonidos se graben correctamente.

⁸ Ley 20.675 del Ministerio de Educación que modifica del Artículo 8° de la ley 18.985.

2.3.3 Post-producción

Este proceso inclinado a los costos *below-the-line*, se realiza luego del rodaje y es altamente intensivo en capital. En primer lugar, la edición de las imágenes y el audio filmados es definitiva en la calidad final. En la edición, el material del rodaje se ordena según la línea temporal del guión, para luego corregir errores de audio. Esto se complementa con la incorporación del diseño sonoro (que debe conseguir los derechos de autor de pistas externas), la reparación de errores audiovisuales y la adición de títulos, créditos, efectos de imagen y sonido y efectos especiales. Una vez hecha la película, es posible construir subtítulos y un doblaje para mercados internacionales. Finalmente, se genera la copia original y de distribución en un laboratorio máster.

2.3.4 Distribución y Exhibición

Una vez que el productor posee copias del filme, gestiona su distribución. En Chile, es importante la determinación entre una auto-distribución o bien, solicitar el servicio de una empresa distribuidora especializada. Las barreras de entrada para la distribución son bastante altas, considerando que el costo marginal de las copias de exhibición a vender es muy bajo, lo que sin embargo requiere de una gran inversión inicial. Además, existe una negociación entre los intereses del productor y el exhibidor (intervenidas por el distribuidor), pues mientras el productor es quien asume los costos hundidos de la producción, el exhibidor tiene incentivos a escoger sólo aquellas películas con alto potencial de éxito. No obstante, el productor desconoce dicho potencial mientras realiza una película, por lo que “empaqueta” sus producciones finales atractivas y no atractivas con el fin de que sus ventas cubran (aunque sea en parte) los costos hundidos que asumió.

Una vez distribuidas las copias, comienza un proceso de promoción previo al lanzamiento en salas de exhibición. En Chile, el marketing de las producciones cinematográficas chilenas aun debe perfeccionarse, con la búsqueda de mercados objetivos y la implementación de publicidad en medios de comunicación masivos. La primera ventana de mercado para el cine es la exhibición en salas. En Chile, el

poder de mercado del exhibidor es bastante elevado gracias al costo marginal de la asistencia casi nulo y al enorme costo fijo incurrido en infraestructura, asemejándose a un monopolio natural (Towse, 2010) que de hecho, tiene permitido discriminar vía precios según horarios y días de exhibición⁹. En ese sentido, la única restricción del exhibidor es cumplir con la cartelera planificada de la semana y con un acuerdo de exhibir al menos dos semanas las películas de origen nacional¹⁰. La segunda ventana de exhibición es el lanzamiento internacional, la que en Chile tiene poco desarrollo y se dificulta gracias a sus barreras idiomáticas.

Para generar ventas en las siguientes ventanas fuera de la pantalla grande, es necesario que la copia original de la película se transfiera a formatos ópticos como DVD's o Blu-Ray, lo que en efecto vende sus copias directamente al público¹¹. Finalmente, las últimas ventanas de exhibición son a través de la televisión, donde el PPV es la primera en explotar, seguida por sigue la televisión pagada, y en último lugar, por la televisión abierta.

En consecuencia, las etapas de la cadena de valor son absolutamente complementarias, es decir que la producción de un filme es planificada en una fase de pre-producción, se ordena y mejora en un proceso de post-producción y no tiene sentido sin un proceso de distribución y exhibición que establezca su *output* en el mercado. En efecto, la recuperación de los costos de producción es posterior a la distribución y puede llegar a demorar años durante la exhibición (CEU-UNIACC, 2010).

⁹ La CAEM considera esta flexibilidad del precio como uno de los factores del mercado que ha impulsado la asistencia al cine (por películas de todo origen) en los últimos años (CAEM, 2012).

¹⁰ En el capítulo "Cuota de pantalla grande" de "Why Not? Política industrial para el audiovisual chileno" (Bettati, 2012), el autor describe con mayor detalle el acuerdo realizado entre productores y exhibidores.

¹¹ Esta ventana era una excelente oportunidad para generar utilidades gracias a un precio de venta muy superior al costo de la copia. No obstante, en la actualidad es escasa en el mercado gracias a la era digital.

2.4 Dinámica del mercado cinematográfico en Chile

2.4.1 Oferta

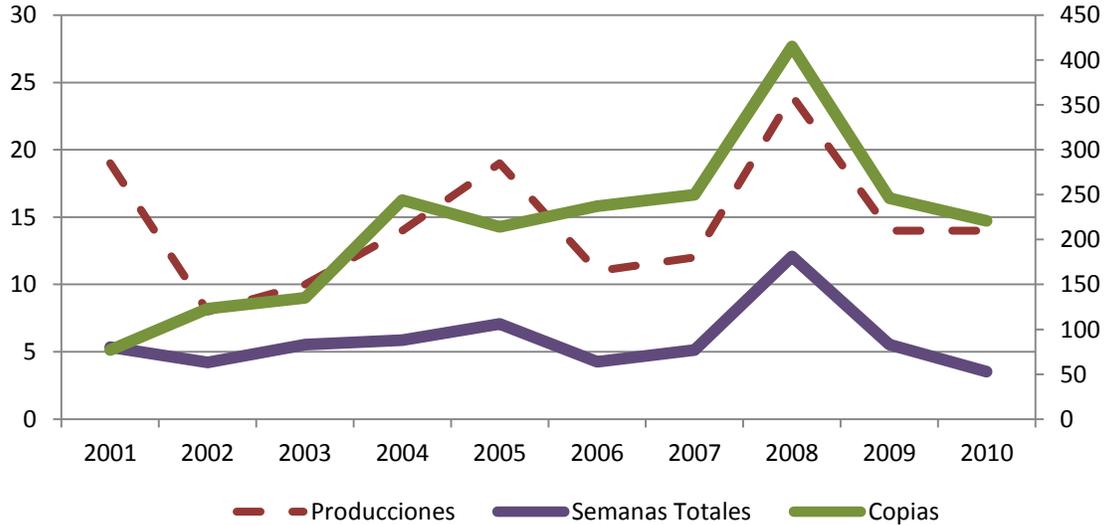
Cada año, se estrenan y proyectan nuevas películas chilenas, aunque no necesariamente toda la producción cinematográfica llega a ser parte de la oferta en salas de cine. Por otra parte, la producción es de carácter heterogéneo y en ese sentido, cada producción se inicia, demora y se distribuye en distintos tiempos.

Si bien, no todas las localidades del país poseen complejos de exhibición cinematográfica, cada región cuenta con salas disponibles para el público, las que a fines del año 2012 sumaban 197 complejos en la región Metropolitana y 145 en el resto del país (CAEM, 2012). En tanto, el cine chileno representó un 13,3% y un 19,2% de la cartelera en los años 2011 y 2012 respectivamente (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2013).

En el gráfico 1 podemos observar que la tendencia de la oferta chilena en cine presenta tres saltos entre los años 2001 y 2012: 19 obras estrenadas en el año 2001, 19 en el año 2005 y 24 en el año 2008. No obstante, es importante mencionar que en los años 2011 y 2012 la oferta chilena en salas superó las 20 películas anuales¹², muy superior a la oferta de los años 2009 y 2010. La interpretación de estos saltos productivos no implican un crecimiento de la industria per se, sino que pueden explicarse por rezagos previos a los estrenos, por factores actuales del mercado e incluso por variables como el crecimiento económico y los avances tecnológicos.

¹² Estas cifras de los años 2011 y 2012, que también son extraídas de “Resultados Espectáculo Cinematográfico en Chile 2012” (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2013) pueden presentar diferencias con las citadas anteriormente, pues en este caso consideramos como parte de la oferta sólo aquellas películas estrenadas en el año, excluyendo a las que se estrenan en el año anterior y continúan en cartelera.

Gráfico 1: Oferta chilena en la pantalla grande



Los datos corresponden a los informes “Oferta y consumo de cine en Chile” (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2008; 2010; 2011; 2013) y “El cine en Chile en el 2012” (CAEM, 2012).

En tanto, el aumento del número de copias repartidas entre salas de cine nacionales nos muestra una oferta aparentemente mayor por parte de los exhibidores. Esto puede explicarse por una necesidad de expansión hacia nuevas salas de cine y nuevos territorios.

Finalmente, el total de semanas con películas chilenas en cartelera no presenta una tendencia al alza. Esto quiere decir que si bien la oferta se ha expandido en términos de copias, la disponibilidad de cine chileno en el año no necesariamente crece. Sin embargo, el exhibidor escoge esta variable respondiendo al comportamiento de la demanda.

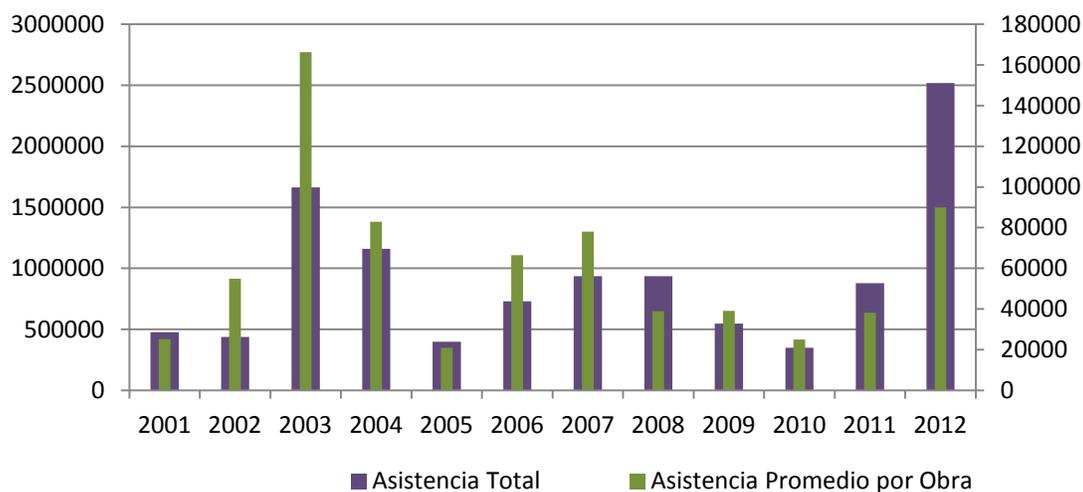
2.4.2 Demanda

El comportamiento de la asistencia a salas de cine por películas nacionales entre los años 2001 y 2012 difícilmente se categoriza como exitoso. Por ejemplo, mientras el cine chileno recibe en promedio cerca de 900 mil espectadores al año (entre los años 2001 y 2012), sólo alcanzó una audiencia total de 350.075 en el

año 2010, hecho que lo instala como el peor año en términos de taquilla nacional en la última década¹³.

Sin embargo, en el gráfico 2 la asistencia obtuvo resultados muy superiores en el año 2003 y 2012 que contaron con un estreno altamente exitoso en términos de audiencia¹⁴. Ambos éxitos lograron recopilar por sí solos más asistencia de la que se obtuvo cada año entre 8 y 28 obras de origen nacional.

Gráfico 2: Asistencia total y promedio para películas chilenas en el cine □



□ Los datos corresponden a los informes “Oferta y consumo de cine en Chile” (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2008; 2010; 2011; 2013) y “El cine en Chile en el 2012” (CAEM, 2012).

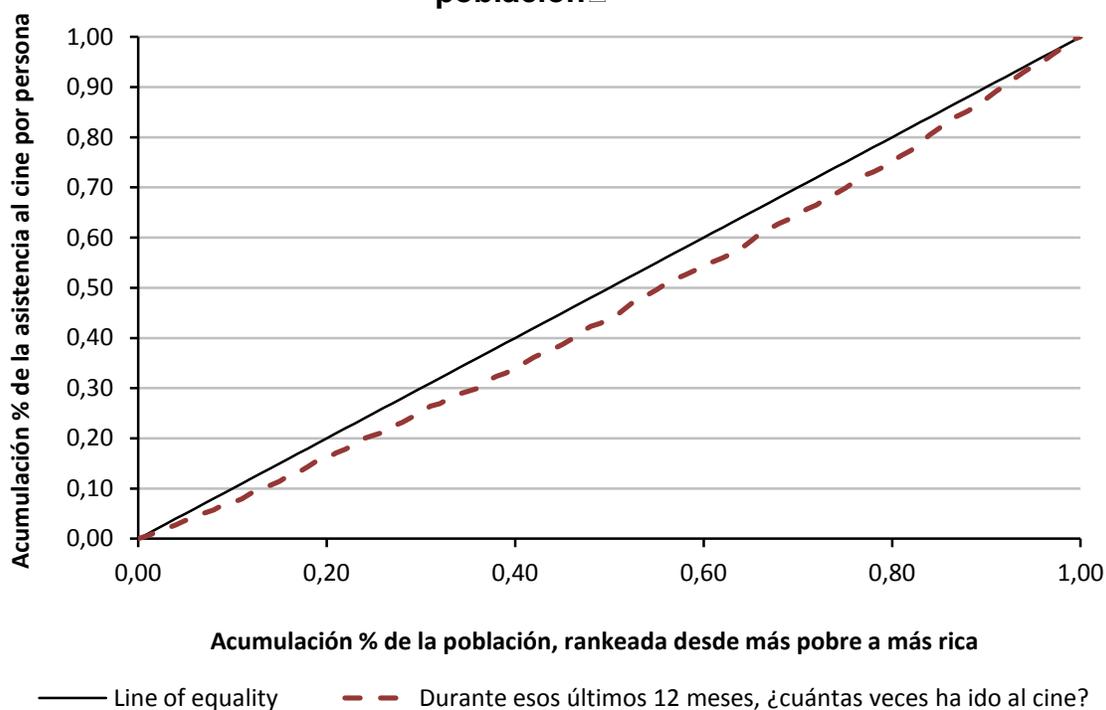
Por otra parte, la demanda por cine (de cualquier origen) no parece estar determinada por la condición socioeconómica de los individuos. En el gráfico 3, se observa una curva de concentración que representa el total de la asistencia acumulada en la población (ordenada de más pobre a más rica). Por ejemplo, la curva muestra que el 50% de la población más pobre sólo concentra un 43% de las visitas al cine en los últimos 12 meses. Pero pese a que las visitas al cine tiendan hacia la población más rica, es un rasgo muy poco pronunciado para inferir que el cine es un bien inaccesible o reservado para las élites nacionales. Esta característica es un aspecto relevante para este estudio si consideramos, en

¹³ Cifras obtenidas de los informes “Oferta y consumo de cine en Chile” (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2008; 2010; 2011; 2013).

¹⁴ Las películas “Sexo con Amor” en el año 2003 con 978.745 espectadores y “Stefan v/s Krammer” con 2.056.451 espectadores en el año 2012.

primer lugar, que la curva de concentración representa la distribución del total de la asistencia¹⁵ y en segundo lugar, que el cine es un bien de las industrias creativas y su distribución casi homogénea en la sociedad es una oportunidad de entregar cultura equitativamente entre clases sociales.

Gráfico 3: Curva de concentración de la asistencia al cine entre la población □



□ Los datos utilizados corresponden a la ENPCC 2012 del CNCA

Aunque la industria audiovisual y el cine no están precisamente en el núcleo del modelo de círculos concéntricos de las artes creativas (Throsby, 2006), el uso de creatividad y derechos de autor en su producción, forma parte de un conjunto de industrias creativas (Benavente & Price, 2012) y en efecto, debieran considerarse en el plano cultural.

Finalmente, el 49,14% de los asistentes declaran que el cine es un servicio caro o muy caro como muestra la tabla 3, es decir que, a pesar de que existe disposición

¹⁵ Variable de aspecto social que es relevante considerar según “Statistics on Cultural Industries: Framework for the Elaboration of National Data Capacity Building Projects” (UNESCO-UIS, 2007).

a pagar, un alza del precio probablemente haría caer el consumo de algunos individuos y excluiría a otros del mercado.

Tabla 3: Percepción del precio de las entradas al cine (2012)

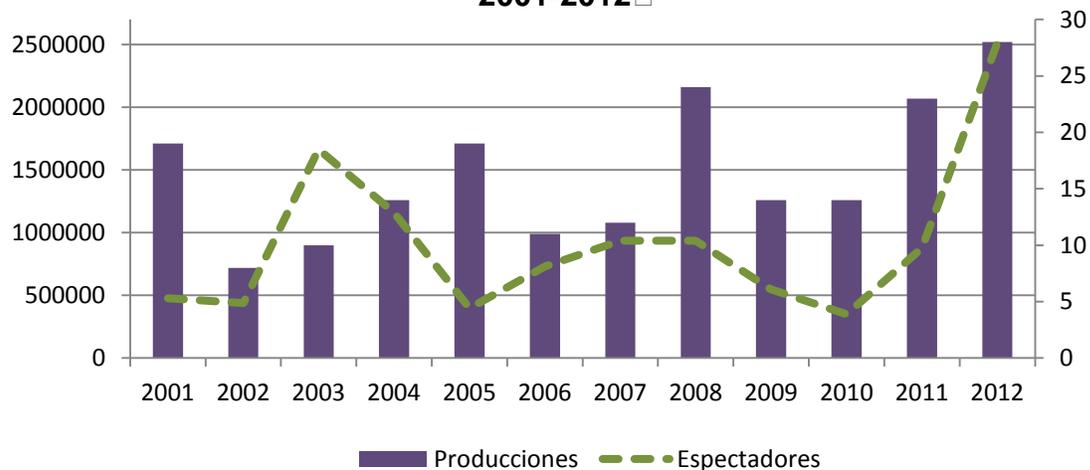
¿Usted cree que en Chile el cobro por ir al Cine es...?	Freq.	Percent	Cum.
Muy caro	624.520	12,61%	12,61%
Caro	1.809.133	36,53%	49,14%
Adecuado	2.352.277	47,50%	96,64%
Barato	166.622	3,36%	100%
Total Asistentes	4.952.552	100%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENPCC 2012

2.4.3 Nivel de producción y asistencia: caracterización según resultados

En el gráfico 4, la dinámica de la asistencia no es siempre congruente al número de estrenos. Por ejemplo, en el año 2003 el número de espectadores crece en desproporción a la oferta de estrenos nacionales. En ese sentido, el mercado local parece ser bastante pequeño si un estreno exitoso puede cambiar la dinámica de la asistencia y desviarla del número de estrenos disponibles (como en los años 2003 y 2012).

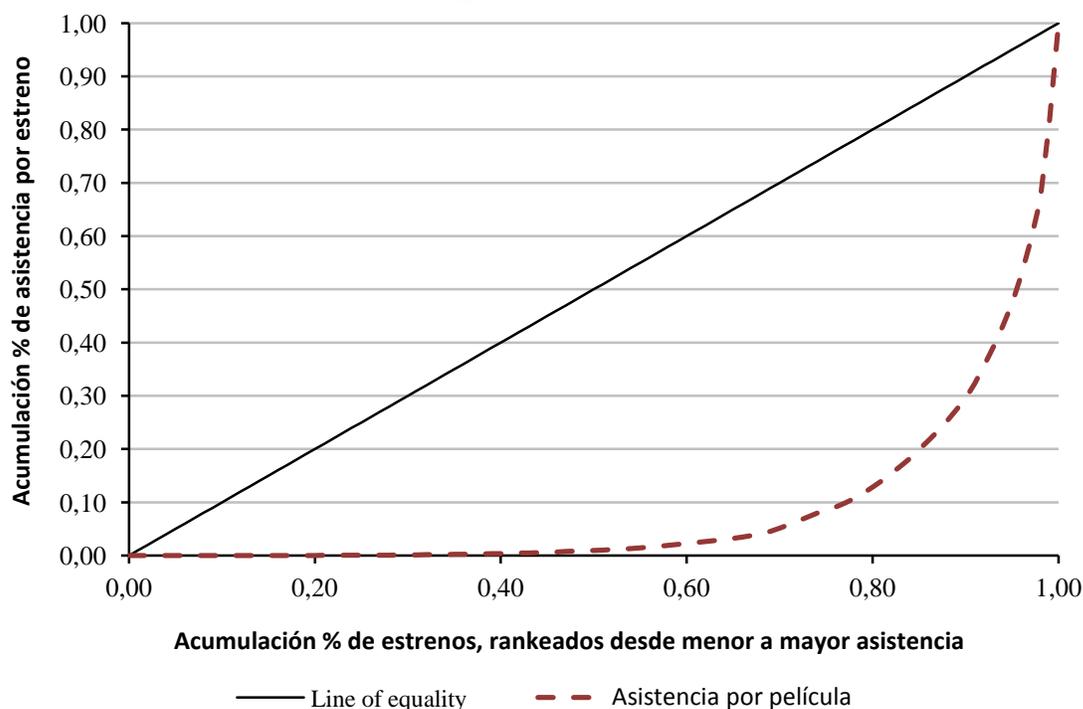
Gráfico 4: Evolución de los estrenos chilenos y la asistencia 2001-2012



Los datos corresponden a los informes “Oferta y consumo de cine en Chile” (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2008; 2010; 2011; 2013) y “El cine en Chile en el 2012” (CAEM, 2012).

En tanto, el gráfico 5 muestra una curva de concentración hecha en base a la asistencia de las películas chilenas estrenadas entre el año 2001 y 2012. Al ordenar los filmes por audiencia (de menor a mayor), se advierte que el 50% de las menos exitosas no logra siquiera obtener el 1% de la asistencia agregada y que el 90% de ella está concentrada sólo en el 12% de los estrenos más exitosos.

Gráfico 5: Curva de concentración de los estrenos chilenos según asistencia □



□ Los datos corresponden a los informes “Oferta y consumo de cine en Chile” (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2008; 2010; 2011; 2013) y “El cine en Chile en el 2012” (CAEM, 2012).

En este escenario, el resultado de las películas poco exitosas ¿se debe al bajo interés de los chilenos por cine nacional, o bien al poco atractivo que ofrecen? ¿Es prudente fomentar la producción de cine chileno en lugar de dirigir los esfuerzos hacia la demanda y la generación de gustos artísticos? Por último, el éxito del año 2012, donde la participación del cine chileno en la asistencia creció desde un 5,3% en el año 2011 a un 12,4% en el año 2012 (INE, 2013), debe ser observado con cautela dada la altísima concentración de la asistencia. De no ser así, los análisis pueden asociar de forma errada el éxito a la industria chilena o a las políticas públicas del audiovisual.

3 Política audiovisual sobre la industria cinematográfica

3.1 Consejo Nacional de la Cultura y las Artes

El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) cuenta con líneas de apoyo exclusivas para el sector audiovisual – que benefician a la industria cinematográfica – creadas en la promulgación de la ley 19.981 en el año 2004 que crea el Consejo del Arte y la Industria Audiovisual (CAIA) y el Fondo de Fomento Audiovisual (FFA) y modificadas por el del decreto N°176 del año 2011. Si bien el CNCA intervenía previamente a través del FONDART, actualmente el CAIA y el FFA atienden las necesidades propias del sector a través de líneas de asignación de recursos no reembolsables¹⁶ para:¹⁷

- producción y post-producción de largometrajes, medimetrajes y cortometrajes
- investigación, escritura de guiones y pre-producción de proyectos audiovisuales
- difusión y exhibición de obras nacionales o de co-producción en territorio nacional
- formación profesional a través de becas, pasantías, tutorías y residencias
- producción e implementación de equipo para el desarrollo audiovisual
- investigación y capacitación para el desarrollo audiovisual

A esto se suman cuatro líneas que pueden hacer uso del 20% del FFA¹⁸:

- comercialización (promoción, difusión, distribución, exhibición) de obras audiovisuales nacionales en el extranjero
- resguardo del patrimonio audiovisual
- realización de festivales nacionales
- integración con otros países e iniciativas de formación cultural de público en salas y centros de cine arte

¹⁶ El beneficiario debe reembolsar en forma periódica al CNCA hasta el 50% de los recursos asignados a su proyecto (siempre que obtenga ingresos netos de la comercialización de su obra).

¹⁷ Resumen del Artículo 8° del decreto 176 del Ministerio de Educación del año 2011.

¹⁸ Resumen del Artículo 31° de la ley 19.981 del Ministerio de Educación del año 2005.

Para llevar a cabo la selección de beneficiarios, el CNCA debe evaluar y ponderar (por ley) al menos dos de los siguientes criterios¹⁹:

- coherencia del proyecto y de la relación entre presupuesto solicitado y ejecución
- experiencia o currículum del postulante y su equipo de trabajo
- viabilidad técnica y financiera de la propuesta
- calidad o mérito artístico del proyecto
- impacto del proyecto, medido en número de beneficiarios, proyección sobre nuevos usuarios del sector o generación de externalidades positivas en el ámbito cultural
- existencia y monto de aportes privados cuando corresponda
- sustentabilidad, permanencia del proyecto en el tiempo o sus efectos
- descentralización
- pertinencia respecto de las políticas de fomento audiovisual

Por lo demás, el CAIA ejerce apoyo financiero y de gestión para la participación de películas en festivales internacionales – con una línea exclusiva para los premios Oscar, Goya y Ariel – y para Film Commission Chile.

En síntesis, el CNCA interviene observando a la industria cinematográfica desde diversas perspectivas. Sin embargo, a pesar de que establece requisitos claros que permiten escoger y monitorear los proyectos seleccionados, no plantea objetivos claros para su intervención.

3.2 CORFO - Ministerio de Economía

La intervención de CORFO en la industria audiovisual está basada en una economía de mercado y en virtud al emprendimiento, donde todas sus líneas de apoyo se restringen a personas naturales y empresas con ventas anuales inferiores a 100.000 UF. Los programas que inciden en el cine chileno son tres.

¹⁹ Resumen del Artículo 34° del decreto 176 del Ministerio de Educación del año 2011.

En primer lugar, el Concurso Corfo Cine entrega apoyo en etapas publicitarias que requieren desarrollo profesional (particularmente para la realización de un tráiler promocional) y en etapas de preparación como²⁰:

- escritura de guión
- planificación y generación de presupuesto
- investigación
- casting
- búsqueda de locaciones
- diseño
- carpeta para inversionistas

En segundo lugar, el Concurso Corfo TV utiliza los mismos focos de apoyo en etapas publicitarias y de preparación, pero en este caso los recursos se entregan para el desarrollo de proyectos de ficción, reportaje, documental, animación e infantil para la televisión²¹, los que pueden incluir a obras cinematográficas.

En tercer lugar, CORFO posee un Programa de Distribución Audiovisual que apoya la difusión y comercialización de creaciones audiovisuales, principalmente de películas chilenas. Utiliza herramientas de marketing y gestión de negocios, además de financiar formatos más modernos para las copias y gastos de participación en eventos internacionales²². Los criterios de elegibilidad son:

- coherencia entre formato y estrategia comercial
- viabilidad de la distribución en públicos objetivos
- potencialidad como difusor de imagen país y desarrollo al audiovisual nacional
- viabilidad financiera

²⁰ Bases disponibles en: <<http://www.corfo.cl/programas-y-concursos/programas/concurso-corfo-cine>> [consulta: 22 de enero de 2014]

²¹ Bases disponibles en: <<http://www.corfo.cl/programas-y-concursos/programas/concurso-corfo-tv>> [consulta: 22 de enero de 2014]

²² Bases disponibles en: <<http://www.corfo.cl/programas-y-concursos/programas/programa-de-distribucion-audiovisual>> [consulta: 22 de enero de 2014]

Nuevamente observamos líneas de intervención que expresan criterios pero no plantean objetivos. Sin embargo, CORFO cuenta con una perspectiva clara del audiovisual como industria potencial que requiere un impulso profesional y técnico.

3.3 DIRAC y ProChile - Ministerio de Relaciones Exteriores

La Dirección de Asuntos Culturales (DIRAC) se crea con el fin de “colaborar en la formulación de la política exterior de Chile en materias culturales, la coordinación y ejecución de dicha política y colaborar para que la acción que otros países desarrollan en Chile en los aspectos señalados sea utilizada adecuadamente”²³. La DIRAC cuenta con un Programa de Apoyo a la Difusión Audiovisual en el Exterior que ayuda a ejecutar acuerdos de co-producción y a posicionar a Chile en el extranjero como productor de cine. Para esto, el programa genera contactos y gestiona la participación chilena en festivales internacionales.

En tanto ProChile, organismo promotor de exportaciones, interviene en la industria cinematográfica a través de acuerdos comerciales y de cooperación. Sin embargo, uno de los principales mecanismos es la inclusión del cine chileno en el concurso “Marcas Sectoriales”, que crea la agrupación estratégica Cinema Chile. Sus funciones incluyen llevar a cabo las funciones la promoción de exportaciones chilenas y dar apoyo financiero a las películas que participan en festivales internacionales.

La política audiovisual del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de DIRAC y ProChile establece fines claros de generar exportaciones y posicionar al cine chileno en el exterior. Sin embargo, carece de objetivos puntuales a largo plazo.

3.4 Consejo Nacional de Televisión

El Consejo Nacional de Televisión otorga un subsidio a proyectos audiovisuales desde el año 1993. A través de un concurso anual, tanto las productoras como los canales de televisión acceden al Fondo de Fomento a la Calidad, que en el año 2010 agregó una línea de “Telefilms” para cine. El CNTV no sólo evalúa factibilidad presupuestaria (considerando las exigencias del público),

²³ Extracto del decreto 161 del Ministerio de Relaciones Exteriores del año 1978.

profesionalismo en producción y exhibición y coherencia de la propuesta, sino que además evalúa el contenido y calidad artística sobre²⁴:

- nivel cultural: informativo, educativo y que genere demanda por cultura
- promoción de tolerancia, diversidad y el respeto hacia distintas etnias y credos
- equidad de género
- historia de Chile y vida de los pueblos en Chile y Latinoamérica
- conocimientos geográficos, sociales y culturales de carácter nacional y regional
- calidad propicia en el lenguaje televisivo y verbal.

Si bien los objetivos del Fondo de Fomento a la Calidad no son claros, sí establece como fin la oferta de alto nivel cultural en el audiovisual y posee criterios de monitoreo.

3.5 Subsecretaría de Desarrollo Regional - Ministerio del Interior

La Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) provee un Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) para que cada gobierno regional administre en su territorio.

El FNDR establece una ayuda para financiar estudios y proyectos de infraestructura social y económica a nivel regional que seleccionados a través de concurso público, lo cual da cabida a la postulación de proyectos cinematográficos que cuenten con²⁵:

- Recomendación técnico-económica favorable desde el Ministerio de Planificación y la SEREMI de Planificación y Coordinación de cada región.
- Ser priorizados por el Consejo Regional.

²⁴ Bases disponibles en: <http://www.cntv.cl/postulacion-fondo-cntv-2013/prontus_cntv/2012-12-27/145205.html> [consulta: 24 de enero de 2014]

²⁵ Información disponible en: <<http://www.subdere.cl/documentacion/caracter%C3%ADsticas-del-fondo-nacional-de-desarrollo-regional-fndr>> [consulta: 24 de enero de 2014]

Por otra parte, los gobiernos regionales pueden utilizar hasta el 2% del FNDR en proyectos culturales. En este caso, la SUBDERE también apoya a la industria audiovisual (y por ende, al cine) a través de fondos concursables con fines culturales.

En ese sentido, el apoyo público de la SUBDERE puede contar con fines económicos o culturales. Por ende, la política del FNDR no se centra en sólo una industria (o un conjunto de ellas) y no establece objetivos claros para el cine.

4 Desafíos para la política audiovisual en Chile

La intervención del Estado en cualquier sector amerita un análisis recabado sobre el fondo y forma de su implementación. En tanto, los recursos empleados no sólo representan un monto en sí mismos, sino que también cuentan con un costo de oportunidad para otras materias de Estado. En ese sentido, la industria cinematográfica no puede quedarse atrás y la política audiovisual – que la involucra – debe cuestionarse para qué intervenir, cómo intervenir y finalmente cómo evaluar y retroalimentar sus resultados. Sin estas respuestas, el sentido de la intervención pública será ambiguo. La necesidad por un diseño político minucioso y por conocer la eficiencia de los fondos, se profundiza cuando la industria que recibe apoyo posee retornos de escala crecientes a medida que enfrenta una mayor demanda – gracias a los bajos costos marginales que implica la producción de copias – lo que genera beneficios privados capturados por un mercado difícil, riesgoso, pero con propiedades de oligopolio.

Es en esa línea donde la diferenciación de los proyectos públicos exclusivos para la industria audiovisual es un gran paso por parte del CNCA y de la CORFO para generar un diseño de programa más eficiente y justificado. Si estas instituciones logran sus objetivos utilizando menos tiempo o capital desde la creación de un set de apoyo exclusivo para el audiovisual, podemos sospechar que es una medida con mayor grado de eficiencia y positiva para el cine como subconjunto del audiovisual. Lo importante es que si esto se cumple en la práctica, quedará demostrado que un modelo de política cultural *one-size-fits-all* es errado si entrega

apoyo económico a industrias creativas cuyos mercados por definición, son diferentes. Sin embargo, separar la política audiovisual del resto de las industrias creativas, puede significar que el valor cultural pase a un segundo plano para el diseño de apoyo público²⁶. Por ende, previo a la conducción del “por qué” y el “cómo” intervenir desde el Estado, los *policymakers* deben interiorizar los aspectos culturales y económicos del audiovisual y del cine nacional.

Desde esa perspectiva, es importante que un gobierno como regulador central del diseño de políticas públicas, interiorice que la intervención en primer lugar, implica un costo de oportunidad según los recursos destinados a la industria audiovisual en general, que en segundo lugar genera una *trade-off* entre la eficiencia económica de los recursos inyectados y el valor cultural apreciado en los concursos y que por último, apoya a una industria cinematográfica que efectivamente cuenta con fines de lucro, lo cual puede ser criticado por paternalismo. De manera transversal, la aplicación de políticas públicas que hoy se establecen como “permanentes hasta que las necesidades de la industria cambien” debe explicitar qué necesidades son temporales, o hasta qué punto dejarían de ser consideradas como necesidades que requieren financiamiento del Estado.

A continuación se detallan las principales sendas del diseño de política audiovisual para el cine que el Estado debe conducir de forma explícita, se especifican alternativas para ello y además, se conectan con el contexto de Chile actual.

4.1 ¿Para qué intervenir? Justificación de la política pública

Los primeros desafíos de la política audiovisual en la actualidad, están relacionados a responder “para qué intervenir”. Básicamente, el rol del apoyo público puede tomar diferentes dimensiones y formas, y eso va a depender de la clasificación de la industria creativa que está en evaluación (Benavente & Price, 2012).

²⁶ Klamer considera que la inclusión del arte en una perspectiva económica la convierte en un sector pequeño o bien, similar a cualquier otro, donde las obras se reducen a productos y el valor a precios (Klamer, 1996).

El FFA del CNCA, aparentemente sufre de fallas que no provienen de la *Public Choice Theory*, sino de la justificación en que se basan sus líneas de apoyo. En ese sentido, la intención de este trabajo no es atacar ni cuestionar su existencia, sino su razón de ser y la justificación de sus decisiones. Sus bases y prioridades han sido diseñadas por los participantes del mercado audiovisual, quienes observan las carencias de la industria, especializándose en focos de atención sensatos. Las prioridades del FFA son principalmente manifestadas a través de criterios de evaluación, los cuales consideraron por ejemplo que sólo el 25% de los proyectos postulantes para la convocatoria 2012 eran elegibles (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2013). Sin embargo, los beneficiarios no siempre son escogidos gracias a su valor cultural, sino también al valor económico de los recursos humanos y técnicos con que cuentan. En ese sentido, los objetivos del CNCA en la industria audiovisual y cinematográfica se tornan ambiguos y por ende, son discutibles.

A pesar de lo constructivo que es este método (suponiendo que “los instrumentos necesitan ser desarrollados y adaptados a las necesidades de las comunidades individuales para ser políticamente relevantes”²⁷), las decisiones se exponen al riesgo moral de los postulantes y del *policymaker* que pertenece a la industria, además del rol que pueden jugar los grupos de interés. El manejo de estas materias queda abierto al debate y a la discusión.

En conclusión, las líneas de intervención planteadas deben reforzar dos aspectos en sus definiciones. El primero es la falta de una justificación económica y/o social que nos indique el por qué o para qué realizar políticas públicas en torno al sector audiovisual y que ayuden al cine chileno. En otras palabras, es indispensable que cada objetivo sea coordinado según la existencia de un problema explícito o bien, estén atados a alguna aspiración de carácter público. Desde esa perspectiva, la pregunta que emerge es si los fondos audiovisuales en el cine son utilizados para mejorar la calidad artística o para obtener éxito en la taquilla (Towse, 2010). Básicamente, hay grandes diferencias entre apoyar el rol cultural para la sociedad

²⁷ Traducción de “The 2009 UNESCO framework for statistics on cultural industries” (UNESCO-UIS, 2009)

y potenciar la industria siguiendo las lógicas del mercado. El segundo aspecto es el planteamiento de metas cuantitativas y cualitativas claras, es decir, una adecuada evaluación social de los proyectos de intervención en el cine, abriendo temas como la producción que recibe apoyo y no logra exhibirse o bien fracasa en la taquilla, la verdadera calidad de los filmes que el Estado pretende internacionalizar y la protección del cine chileno frente a una oferta extranjera potente. Ante esta hipótesis, las entidades públicas que hoy sostienen políticas audiovisuales deben dar un gran paso en sus proyectos sociales y en ese sentido, es preciso imponer de forma clara el rol que cumplen como regulador central y sus objetivos a largo plazo, para así construir metas explícitas a mediano y corto plazo. Algunos ejemplos de índole social, de fallas de mercado y de beneficios económico son los siguientes:

Valor cultural como bien meritorio: Consideramos como “bien meritorio” a aquellos que son deseables en opinión del Estado y que generan beneficios para el individuo que éste tiende a subestimar. Básicamente, el patrón de consumo y participación de los individuos no aprecia las artes y los bienes creativos como un medio del que extraigan satisfacción, cuando en realidad sí contribuyen por ejemplo a sus habilidades no cognitivas y al goce de la vida. Por otra parte, el cine es un bien cultural que supone creatividad en su producción, incorpora un cierto grado de propiedad intelectual y transmite un significado simbólico (Throsby, 2001). En ese sentido, si existe beneficio individual no advertido por las personas y valor cultural que genera orgullo nacional e identidad en la sociedad ¿debe el Estado involucrarse en la industria como proveedor o catalizador de la producción? Si es así, la intervención del Estado en las industrias creativas se justifica en la generación de contenido estético, espiritual, social, histórico simbólico o de autenticidad²⁸, cuyo valor no puede ser medido como un beneficio económico, pero sí su valor de no-mercado (Throsby, 2012). Finalmente, la producción de las industrias creativas además tiene cualidades redistributivas si son intensivas en talento (Julio & Gallego, 2011).

²⁸ Componentes del valor cultural mencionados en “Una mirada económica de las industrias culturales y creativas” (Benavente & Price, 2012).

Formación de demanda cultural en el audiovisual: Mientras los bienes meritorios asumen que el patrón de consumo de los individuos no valora lo suficiente el arte y la cultura, y que por ende el Estado debe convertirse en una clase de proveedor, la formación de demanda cultural es que el Estado actúe directamente sobre los patrones de consumo deseados. Esta facultad existe gracias a la calidad de “bienes de experiencia” con que cuentan los bienes culturales. Este es de hecho uno de los 14 objetivos de la política cultural, que pretende “promover la formación de hábitos de consumo artístico cultural en la comunidad” (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2011). Sin embargo, la cartelera en multisalas con una amplia oferta de películas internacionales significa una competencia bastante fuerte para el cine chileno. En ese escenario, si la audiencia quiere ver obras extranjeras ¿por qué un gobierno trataría de cambiar estos gustos? (Towse, 2010) La respuesta está en que la formación de demanda por cine chileno tiene sentido si la cultura nacional actúa en virtud de la identidad cultural y la cohesión social, lo cual requiere ayuda gubernamental para educar el gusto del público (Scitovsky, 1972).

Provisión de entretenimiento y uso de creatividad: Una de las grandes virtudes de las industrias creativas, es que el proceso de innovación en la economía requiere eventualmente de un proceso de creatividad previo. Y dado que la innovación genera progreso tecnológico y a través de ello aumenta el nivel de productividad y el crecimiento, se traduce finalmente en un aumento del empleo (Throsby, 2012). Por otra parte, y al igual que otros bienes en el mercado, las obras cinematográficas reportan utilidad entre los individuos plasmadas en sus preferencias, pero en realidad también cuenta con la virtud de fomentar beneficios como el contenido educacional o el uso de nuevos lenguajes mientras entretiene.

Spillovers en las futuras generaciones: Los bienes culturales además de valor económico de mercado, poseen un valor económico de existencia, opción y legado, que no se valoriza en las transacciones pero sí pueden generar contar con la disposición a pagar de los individuos. En ese sentido, una política cultural que manifieste esto en términos económicos o altruistas, consideraría relevante apoyar

el rescate y conservación de obras – evitando que desaparezcan de forma irrecuperable – y potenciar la producción como fuente de valor económico hoy y beneficios futuros disponible para las futuras generaciones.

Externalidades para la industria y los consumidores: A medida que la producción audiovisual se expande, los insumos y la experiencia se acumulan para el futuro, es decir que cada vez que un director adquiere más experiencia o una productora importa tecnología, la industria audiovisual entera se ve enriquecida. A esta externalidad, se le suma aquella que arrastra un consumo exitoso de películas chilenas, que posiciona al total de la industria cinematográfica con una mejor percepción por parte del público. En tanto, cuando las películas poseen valor cultural, el consumo de arte también genera externalidades (Peacock, 1994) pues no sólo beneficia al consumidor directo sino que a su entorno. Por último, las externalidades no se reservan sólo para la industria audiovisual, cinematográfica y para el consumo, sino que también existe un encadenamiento productivo con sectores como el turismo y la tecnología, beneficiando así a otras industrias. Las externalidades así suman beneficios que el mercado no internaliza y que para recibirlos requieren intervención pública.

Enfermedad de Baumol o del costo: Se podría considerar que las artes, principalmente las escénicas, peligran su existencia si sus factores productivos no presentan un grado de sustitución suficiente para crecer como el resto de la economía. Es decir, mientras las oportunidades de optimizar los *inputs* según su productividad marginal escasean, los costos del trabajo se encarecen en un mercado laboral integrado (al resto de las industrias), lo que abre paso a una lenta desaparición de las industrias culturales. En el caso del “séptimo arte”, este argumento es objetable por tres razones. La enfermedad del costo es un síntoma propio de la industria cultural y como hemos visto, no es indispensable que el producto cinematográfico contenga un elevado nivel de valor cultural. Además, el cine es una industria intensiva en capital, es decir que sí puede percibir el alza de la productividad marginal del trabajo gracias a los avances tecnológicos o la acumulación de capital. Por último, el crecimiento económico no sólo genera un

efecto sustitución por bienes cuyo precio relativo es menor, sino que también genera un efecto ingreso entre las personas, para quienes la asistencia a salas de cine puede ser más accesible incluso ante su encarecimiento (Peacock, 1994).

Bien no rival: La creación de obras cinematográficas se expone a un mercado donde el *output*, en la primera ventana de mercado, posee características de no-rivalidad. Un programa de apoyo público se justifica dado que dicha característica es propia de un bien público, que a pesar de contar con la posibilidad de sumar un mayor beneficio social, enfrenta el desincentivo de los productores por generarlo en la oferta de mercado. En consecuencia, el nivel de producción se consideraría sub-óptimo (Throsby, 2010) y requeriría de intervención pública para maximizar el beneficio total (privado y social). No obstante, la proyección de una obra cinematográfica en la pantalla grande posee métodos de exclusión (vía cobro de entradas personalizadas) y no es un bien público.

Inversión sub-óptima: el *nobody-knows* característico de la industria cinematográfica, genera una fuerte restricción para entrar al mercado de capitales. Por otra parte, quien emprende en la industria se enfrenta a un nivel de riesgo enorme de ser pionero en ideas, y sin embargo no es el receptor único de los beneficios que origina, sino que algunos de ellos se comparten con competidores potenciales. En consideración de esta información, es tal el nivel de riesgo del cine, que la inversión privada no logra generar un nivel óptimo y en ese sentido, la política pública puede intervenir para potenciarla y para diversificar las fuentes de financiamiento.

Industria incipiente con potencial económico: Si observamos al cine como una industria pequeña e incipiente²⁹, potenciar la producción a través de intervención pública significa aportar al crecimiento económico del país. Por ejemplo, un 61% de los proyectos beneficiados por el FFA 2012 del CNCA fueron postulados por personas naturales y sólo un 39% por personas jurídicas (Consejo

²⁹ El informe de la CAEM (CAEM, 2012) menciona que el cine chileno está en proceso de maduración en el ciclo de vida del producto, donde la audiencia se ve cada vez más interesada por el cine chileno.

Nacional de la Cultura y las Artes, 2013). En esa línea, la pregunta es si hace falta que las productoras crezcan (y por ejemplo se adjudiquen personalidad jurídica para postular) o bien se multipliquen para difundir el potencial industrial entre ellas. Efectivamente en vías de desarrollo, ampliar la industria y su competencia le entregaría a Chile la capacidad de aprender tecnologías, adaptarlas y luego difundirlas (Bitrán, 2011).

Generación de empleo: El audiovisual es una industria no sólo capaz de crear puestos de trabajo (parte 2.2), sino que también da origen a empleos de calidad (con niveles medios y altos de capacidad técnica y de especialización). Por otro lado, no sólo es una fuente laboral por sus propias necesidades de trabajo, sino que como ya se ha mencionado, las industrias creativas de por sí generan potencial de innovación y en línea ello, incentivan el crecimiento y el empleo.

Generación de ingreso nacional: La producción y distribución de películas genera impacto en la economía a través de su contribución en el PIB y en la Cuenta Corriente (variables de importancia en la parte 2.2 de este trabajo). En ese sentido, el éxito económico y la producción de obras de calidad en la industria cinematográfica pueden provocar un alto aporte en las Cuentas Nacionales, donde la industria ofrece oportunidades importantes para los países en desarrollo gracias al alto valor agregado que sostiene (Martínez, Padilla, Schatan, & Vega, 2010). Es interesante además el aporte de la industria cinematográfica al desarrollo regional que otorga según la realidad local.

Industria de manufactura: Se puede argumentar la importa de una industria de bienes elaborados, con tal de diversificar la producción en Chile (y así depender en menor grado de los *commodities*), principalmente si los enormes costos que una productora puede asumir no siempre son respaldados en un mercado tan pequeño como el chileno.

Las argumentaciones y fundamentos descritos, dan origen a objetivos tanto para la oferta como para la demanda cinematográfica. A modo de ejemplo, es distinto considerar que profesionalizar el sector es un objetivo construido en base al mérito

cultural del producto cinematográfico, en base a la diversificación hacia industrias de manufactura, o en base a las externalidades positivas del sector audiovisual en su propia industria o en otras más rezagadas, pues es probable que radiquen en distintos sets de intervención pública y objetivos. En consecuencia, es fundamental una argumentación estratégica para diseñar política pública coherente, para coordinar lo que son cinco ministerios con riesgo de traslape³⁰ y para establecer metas a mediano y largo plazo.

4.2 ¿Cómo intervenir?

Al hablar sobre política audiovisual, se expande una gama de instrumentos de intervención para el audiovisual total y para el cine. En ese sentido, el programa gubernamental sólo podrá ser establecido una vez que los objetivos estén claramente definidos. Desde ese momento, las autoridades deben fijar dónde, cómo y cuántos recursos públicos dejar a disposición de la industria del cine.

En primer lugar, en línea con los objetivos del programa, el Estado debe emitir ayuda identificando aquel punto específico donde la intervención es requerida. Básicamente, el primer paso para construir un programa de apoyo, es realizar un rastreo que identifique una falencia en la cadena de valor, una meta que deba ser impulsada en una de las etapas, un proceso productivo con potencial u oportunidades para generar ventas o exportaciones, una ventaja comparativa, o cualquier aspecto puntual del mercado alineado a un objetivo.

Luego de identificar el área donde inyectar recursos, los *policymakers* deben especificar la forma en que los recursos serán entregados, utilizados y en esa línea, estipular cómo se escogen las personas o proyectos beneficiarios en el caso de existir selección. Si bien el sector es dinámico y los desafíos del Estado pueden variar en el tiempo, el set de herramientas de intervención es diseñado según la justificación, la eficiencia y la efectividad con que se proyecta el alcance de objetivos público, y sólo a medida que sean coherentes se perfeccionarán y le

³⁰ Este es uno de los objetivos para la política audiovisual que se planteaban por el CNCA (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2007).

brindarán continuidad a los instrumentos seleccionados. Los siguientes son ejemplos de herramientas de intervención disponibles para el Estado:

Financiamiento de la producción: El apoyo público puede ser transferido directamente al productor en forma de subsidio o bien, en forma de préstamo. En Chile, son cinco los ministerios que utilizan esta clase de intervención (parte 3), generalmente mediante fondos concursables destinados al financiamiento de una etapa específica de la cadena de valor. La virtud de entregar recursos de forma directa, es que estos pueden llegar a ser utilizados con mayor eficiencia por el sector privado, con beneficiarios insertos en la industria y conocedores de sus propias necesidades. Además de esto, los concursos tienen la capacidad de representar los lineamientos y los objetivos de política pública que identifica el Estado, incluso diferenciando aspiraciones de calidad y cantidad. A modo de ejemplo, mientras la línea del FFA con más postulantes en el 2012 fue “producción de guiones”, el mayor número de beneficiarios estuvo en “difusión y promoción”, “becas” y “producción audiovisual” (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2013). Sin embargo, la entrega de fondos a productores privados le quita alcance a las autoridades más allá de priorizar lineamientos y criterios de selección.

Financiamiento y apoyo de la distribución y promoción: Si el Estado lo justifica, puede intervenir en el sector cinematográfico apoyando la distribución local y externa de obras de origen nacional. En esa línea, tiene la capacidad de inyectar recursos para la etapa promocional de la película, para fomentar el marketing y la publicidad en medios de comunicación masivos, para llevar películas chilenas a festivales nacionales e internacionales y para promover la exhibición y el comercio interior y exterior de cine chileno. Por ejemplo, el FFA del CNCA apoya proyectos en misiones internacionales y festivales según el currículo del postulante, la calidad integral que ofrece el proyecto y la proyección estratégica del mismo (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2012).

Provisión estatal de un bien o servicio productivo: Las autoridades del Estado pueden diseñar un tipo de intervención donde su poder y alcance sea profundizado. Al suministrar directamente un bien o servicio, el Estado toma el

control en el uso de estos recursos, como puede ser la provisión de capacitaciones especificadas por un gobierno. Por ejemplo, en el año 1941 la CORFO crea ChileFilms, un estudio de producción estatal disponible para obras nacionales y latinoamericanas. Sin embargo, ChileFilms deja de estar en manos del Estado a fines de los años 1980's.

Perfeccionamiento de los *inputs* del país: El perfeccionamiento de los factores de producción de la industria cinematográfica es un caso de intervención en la cual se busca una mayor eficiencia del sector de forma permanente y generalmente, en forma agregada (es decir, no para cada una de las películas). Ejemplo de esto pueden ser la profesionalización de la industria, la inversión pública en infraestructura y las estrategias de desarrollo de *clusters* para facilitar la difusión de capital tecnológico.

Financiamiento de la demanda: La política audiovisual no sólo puede intervenir en el lado de la oferta cinematográfica, sino también fomentar la demanda y la participación en ella. Si los *policymakers* escogen estas herramientas, deben contar con una justificación previa para abatir el clásico argumento de que financiar la demanda es “regresivo” y el de la demanda inelástica por bienes culturales. En el mercado cinematográfico, según los objetivos planteados, se puede considerar deseable promover la demanda total por películas, o bien, la demanda específica por obras de origen nacional. También es factible fortalecer la presencia de audiencia en términos totales y relativos con respecto al cine de origen extranjero. Por último, el financiamiento de la demanda puede enfocarse en llamar a los asistentes actuales a consumir más cine chileno en el corto plazo, o bien puede tratar de formas nuevos públicos a largo plazo, dirigiendo sus esfuerzos a quienes hoy no participan del mercado de cine nacional. Ejemplos de estos instrumentos, son las salas de cine arte gratuito que benefician a quienes participan del consumo y aprecian el cine, y los *vouchers* otorgables para individuos que actualmente no demandan el bien en cuestión, cuyo consumo es de interés para el gobierno central.

Garantías financieras y beneficios tributarios: Los beneficios tributarios son facilidades del sistema impositivo creadas para impulsar la inversión privada. En ese sentido, este tipo de política en el audiovisual genera un beneficio permanente entre sus productores y principalmente para el subsector cinematográfico, quienes desde cuentan con él inclusive desde la planificación de un proyecto. Además, también pueden existir beneficios para el donante privado. Los beneficios tributarios generan un “gasto tributario” desconocido ex-ante para el Estado, quien renuncia al ingreso de recursos que recibe de los impuestos. Sin embargo, en Chile la “ley Valdés” no actúa en virtud del ítem audiovisual.

En Chile, como ya hemos visto, la herramienta favorita de las instituciones públicas son los subsidios directos a la producción, a la distribución y el apoyo a la promoción (principalmente en el mercado internacional) de cine. No obstante, si bien las transferencias son seleccionadas (generalmente vía fondos concursables), no generan un rol activo de la política pública en las decisiones de producción, donde es el privado quien diseña los proyectos y los lleva a cabo. Esta limitante, también está presente en otras líneas de financiamiento, como el apoyo que reciben las instituciones culturales, la inversión en infraestructura cultural (como centros de cine arte) y la entrega de becas para potenciar los *inputs* nacionales. Para ejemplificar esto, el FFA del CNCA hace entrega de becas profesionales para enriquecer el capital humano del sector cinematográfico. Los postulantes deben indicar qué tipo de estudios desean realizar, dónde y qué costo significa para ellos, en tanto el CNCA escoge a los beneficiarios según sus criterios. En esta modalidad, la política pública tiene mayor alcance al indicar explícitamente el tipo de estudios que financia³¹, aunque los recursos monetarios no se entregan para estudios propuestos por el mismo CNCA.

En la política cultural, el volumen de los recursos tampoco no es un dato menor, pues a pesar de no representar necesariamente el valor del impacto económico

³¹ La continuidad de estudios se realiza generalmente en el extranjero, pues en Chile existe sólo un postgrado audiovisual y pocas opciones de profesionalización según el “II Panorama Audiovisual” (Fuenzalida & Julio, 2012).

que la política pública quiere generar³², sí da luces sobre esto. En Chile, el monto de las transferencias a la industria cinematográfica suelen responder a su naturaleza, donde se trata de proteger una industria cuyos factores de producción e inversión cuentan con características diferentes al resto de los mercados. Ejemplos de esto son el valor intrínseco del trabajo, el riesgo proveniente del *nobody-knows* y el valor cultural de los bienes producidos.

Finalmente, el set de apoyo en gestión, subsidios y transferencias directas, se entiende como un grupo de herramientas escogidas gracias a cualidades como la disponibilidad de sus montos en el presupuesto de las instituciones públicas, y la función señalizadora que le facilita al beneficiario buscar otras fuentes de financiamiento. Sin embargo, la industria cinematográfica también es importante desde una perspectiva de política industrial, donde su carácter de producción manufacturera intensiva en capital tecnológico la convierte en una potencia para la economía chilena. Lastimosamente, un set que sólo cuenta con instrumentos de apoyo directo y donde sólo un grupo de proyectos es favorecido en forma esporádica, no es pertinente para el desarrollo industrial del cine. Esto requiere de estímulos que sean permanentes y que vayan en beneficio de todo el sector, como son los beneficios tributarios con que se contaría en cada proyecto de cine.

En conclusión, el ambiente político para el desarrollo cultural y técnico debe ser prudente, sin dejar de cuestionar las consideraciones culturales y artísticas del cine que de por sí, son difíciles de definir (Throsby, 2001). Junto con analizar las transferencias directas en beneficio del valor cultural del sector (que se prioriza según las preferencias de un comité por sobre las de la gente), la agenda debe discutir temas prioritarios que hasta hoy han sido rezagados, como la formación de demanda a largo plazo, la necesidad de perfeccionamiento de los *inputs*, o incluso el apoyo del proceso de industrialización del cine chileno.

³² Esto quiere decir que cada “peso” de inversión pública en las industrias culturales no siempre busca generar “un peso” en beneficios económicos. En el caso de la cultura, los objetivos también pueden encontrar una justificación en los bienes meritorios.

4.3 ¿Cómo evaluar los resultados de la intervención?

Una vez que las autoridades de Estado han definido sus objetivos y escogido las herramientas de la política audiovisual que inciden en el cine, deben hacerse cargo de la retroalimentación de su intervención. Este último proceso, al igual que los anteriores, no carece de complejidad y más aún, su desarrollo es fundamental para justificar el uso de recursos públicos en el sector y para reorientar las intervenciones según su eficiencia.

En la producción de cine para la pantalla grande, los resultados de la evaluación de política audiovisual son imprescindibles si los *policymakers* buscan argumentar la entrega de subsidios a personas naturales o jurídicas del sector privado, principalmente bajo el supuesto de que los productores de filmes no sólo se rigen bajo aspiraciones culturales y altruistas sino que, al igual que en otros sectores productivos, se enfrentan a un mercado y pretenden generar utilidades. Es por esto que estudiar la efectividad de la política pública y evaluar la eficiencia en el logro de objetivos debe ser una prioridad para el Estado.

En Chile, desde hace ya más de una década, los *policymakers* reúnen datos estadísticos para observar la dinámica cinematográfica. En ese sentido, hoy cuentan con la contabilización de las producciones anuales y gracias al aporte de la Cámara de Distribuidores Cinematográficos (CADIC), ha sido posible conocer la audiencia que reporta cada una de ellas en la primera ventana de exhibición y el tiempo que duran en cartelera. Sin embargo, a pesar de la utilidad de estos datos, sigue siendo esencial generar una línea de información estadística (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2007) en forma ordenada, dinámica y trabajar en pos de que la colección se amplíe a más datos relevantes³³, con (cada vez) menores rezagos temporales, comparación a nivel internacional y principalmente, con datos que sean interesantes, útiles y periódicos (Carrasco, 2006) para llevar a cabo una metodología empírica.

³³ Este estudio se refiere con “datos relevantes” a variables que influyan en el cumplimiento de objetivos y que no necesariamente son impulsadas por la política pública.

En Chile cada vez es mayor el avance de los siguientes componentes: modelo de encuesta de diagnóstico, colección de datos estadísticos y análisis para el desarrollo del sector de industrias creativas, casos de estudio sobre políticas y *benchmarking creativity*³⁴. No obstante, el diseño de política audiovisual para el cine debe cuestionarse el escenario que en generan las intervenciones y responder preguntas del tipo: ¿Cómo medir éxito si no es por audiencia? ¿Qué diferencia crean los fondos? ¿Alcanzan sus objetivos? ¿Se exhibirían sólo filmes internacionales sin los fondos? Si la audiencia quiere ver obras extranjeras ¿por qué un gobierno trataría de cambiar estos gustos? (Towse, 2010).

En síntesis, una recopilación de datos relevantes, acompañada de una medición de logro de objetivos, es la única forma de saber con certeza qué función cumple el Estado en el desarrollo de la industria cinematográfica. Por lo demás, una correcta recopilación de datos faculta la generación de estrategias para optimizar la oferta de películas a través de las ventadas de distribución. Un diseño completo y estratégico, donde los objetivos estén explícitamente alineados a los métodos de intervención, debería dar resultados que permitan determinar si es el Estado quién sostiene al sector, si lo domina el mercado o bien, si el Estado permite que sobreviva la producción cinematográfica que posee alto valor cultural (más allá de sus características de creatividad). Sin embargo, el rezago de datos actualmente no permite saltar desde una evaluación de la dinámica del sector hacia una evaluación de impacto de las políticas públicas.

Como consecuencia, los criterios más relevantes para el CNCA, establecidos por ley, dan luces de i) una necesidad de indicadores cuantitativos para cada uno de los objetivos, ii) una falta de foco multidimensional para evaluar el éxito de la política audiovisual en el cine y la calidad de las obras³⁵ y iii) una escasez de datos que impiden controlar el efecto de las intervenciones públicas con factores como la

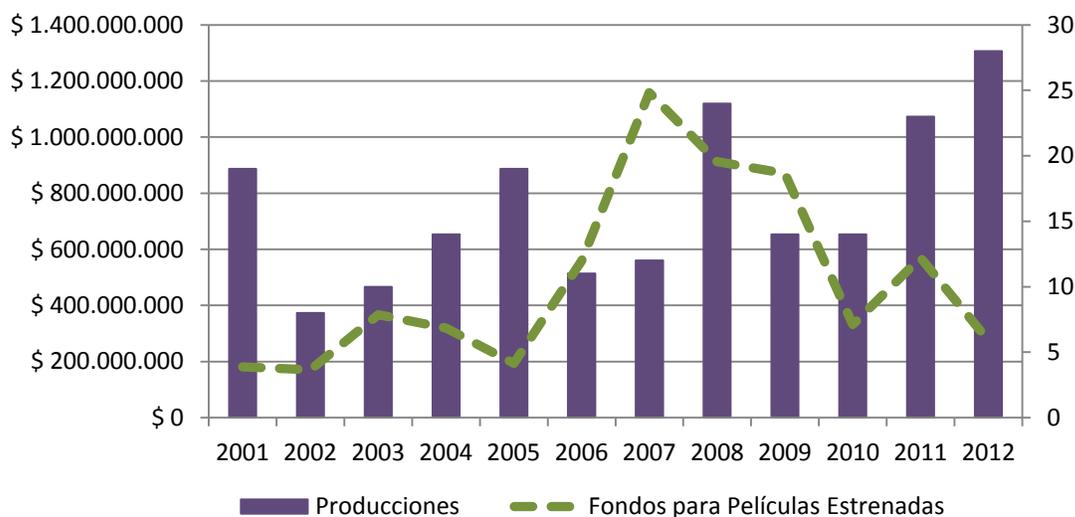
³⁴ Actividades que debe contemplar un proyecto de generación de datos (UNESCO-UIS, 2007).

³⁵ Esta aseveración se construye en base a la imposibilidad de realizar un *test-of-time* con resultados demasiado incipientes del cine chileno en festivales internacionales. Tampoco es plausible efectuar una evaluación metodológica actualmente sin datos que incluyan el escenario al que se enfrentan la producción y el lanzamiento de los filmes.

evolución (y dispersión) tecnológica del sector, la existencia y calidad de profesionales y la formación o pérdida de ventajas comparativas.

En efecto, en el gráfico 6 vemos que la respuesta de las películas chilenas estrenadas ante los fondos que recibieron desde la CORFO y el CNCA no es clara. Sin embargo no son completamente incongruentes; por ejemplo, un alza de fondos en el año 2007 es seguida por un alza de los estrenos chilenos en el año 2008. La preguntas que se origina, es si existe una relación determinística entre ambas variables (ensuciada por otros aspectos de la industria) o bien, si los años 2002, 2003 y 2008 son un acierto en la política pública, donde el nivel de apoyo recibido por las películas efectivamente impulsó su lanzamiento en salas.

Gráfico 6: Evolución de los estrenos chilenos y sus respectivos fondos CORFO y CNCA



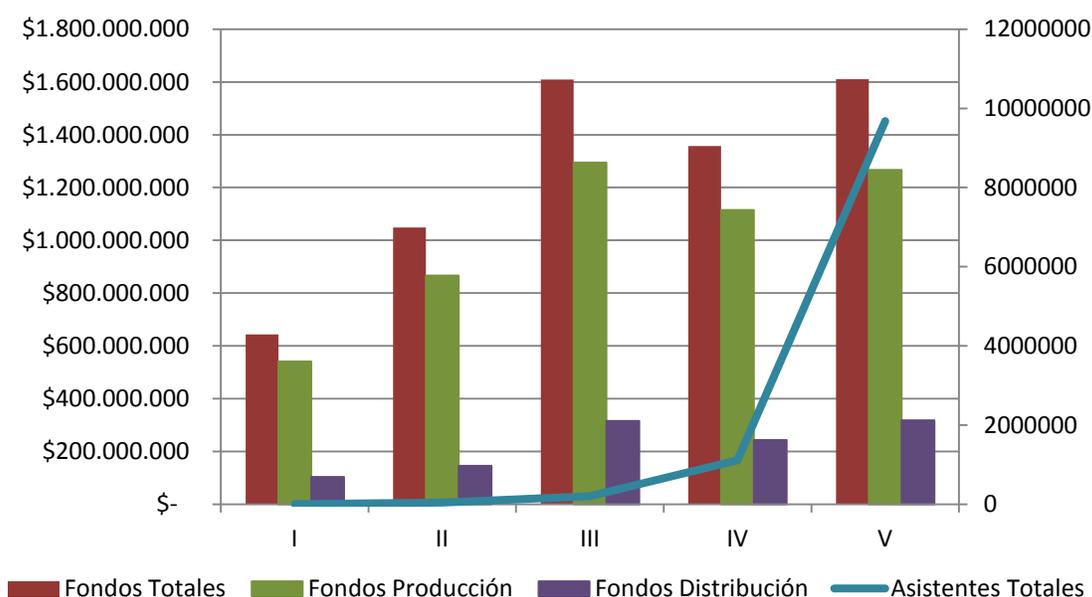
Los datos corresponden a los informes “Oferta y consumo de cine en Chile” (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2008; 2010; 2011; 2013) y “El cine en Chile en el 2012” (CAEM, 2012).
 Los fondos del CNCA fueron obtenidos desde <http://datos.gob.cl> [al 31 de diciembre de 2013] y los fondos de CORFO vía Gobierno Transparente.

En tanto, la línea del gráfico 7 representa la audiencia total de las películas estrenadas entre los años 2001 y 2012 separadas por quintil de asistencia, mientras las barras muestran el monto total de fondos que recibieron desde la CORFO y el CNCA. En una primera vista, las dos fuentes de fondos (producción y distribución) crecen desde el quintil I hacia el quintil III de audiencia y desde el quintil IV hacia el V. Esto no quiere decir que la política pública sea efectiva en el

éxito de las películas, sino más bien significa que no podemos descartar la relación entre fondos y asistencia.

Sin embargo, en el quintil I de los estrenos (es decir, para el 20% de las películas con menor nivel de audiencia) los fondos han sido notoriamente más bajos, sin poder distinguir si dichos estrenos han obtenido peores resultados (en comparación al resto de los quintiles) debido a la falta de apoyo público, o bien, recibieron poco apoyo público debido a la falta de calidad en el contenido de su plan de proyecto.

Gráfico 7: Evolución de los fondos CORFO y CNCA por quintil de asistencia



Los fondos del CNCA fueron obtenidos desde <http://datos.gob.cl> [al 31 de diciembre de 2013] y los fondos de CORFO vía Gobierno Transparente.
 Los datos corresponden a los informes “Oferta y consumo de cine en Chile” (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2008; 2010; 2011; 2013) y “El cine en Chile en el 2012” (CAEM, 2012).

Para monitorear los fines de la política audiovisual para el cine, no sólo debe construirse un sistema que para diagnosticar la situación actual de la industria cinematográfica (económica, social y política) y estudiarse los flujos de información sobre ella, sino que es preciso buscar un marco conceptual y operativo (Carrasco, 2006) que indique el significado y las consecuencias de las variables que inciden en la industria.

En efecto, es fundamental para la evaluación de políticas públicas contar con la capacidad de reconocer los *inputs* que afectan los resultados en la industria cinematográfica y además, contar con información cuantitativa al respecto. En esa línea investigativa, los *outputs* relacionados a las metas de la intervención también deben contabilizarse y ser monitoreados a través de un método explícito y permanente (que hasta hoy sólo se hace con algunos de ellos). Sólo con la obtención de estos datos, será posible establecer una relación entre *inputs* y *outputs* del cine chileno y junto a esto, evaluar el impacto o la incidencia de una intervención pública tanto en la oferta, como en la demanda por obras de origen nacional.

5 Propuesta metodológica para evaluar el apoyo público

En el capítulo anterior, hemos demostrado que el diseño de la política audiovisual que interviene en la industria cinematográfica requiere justificar su razón de ser, plantear objetivos y además debe recopilar datos estadísticos para monitorear sus resultados y detectar cuellos de botella.

En este estudio, el objetivo de una metodología empírica es localizar áreas de la cadena de valor del cine donde el apoyo público es eficiente. En consecuencia a esto, un modelo apropiado debe interiorizar a la cadena de valor como un medio para generar resultados. A través de este método, veremos la incidencia de los esfuerzos de la política, además de distinguir etapas con potencial para intervenir y etapas donde el apoyo no es trascendental.

En esa línea, la evaluación consta de una función que depende directamente de la cadena de valor, es decir, de los factores con que se cuenta en las fases de pre-producción, producción, post-producción y distribución de cada obra cinematográfica. En tanto, los resultados que el modelo debe evaluar son justamente aquellos planteados por el *policymaker*.

Es por estas razones que el método de evaluación a continuación utiliza como variables relevantes el apoyo público y los *inputs* de las etapas de la cadena de

valor, es decir, capital y trabajo. Por otra parte, se incluyen variables de control con el fin de impedir que los resultados subestimen o sobreestimen la incidencia de los *inputs* o del apoyo público en el alcance de objetivos. En este caso, las variables de control consideran las características y el contexto económico que enfrenta la industria cinematográfica local.

(1)

En la ecuación (1), la variable Y representa los resultados cuantitativos de la película chilena. Estos resultados, deben representar un objetivo establecido por la política pública. Finalmente, X representa el valor de los factores de producción utilizados en la película chilena y Z representa las variables de control para Y . Finalmente, I simboliza la inversión de fuentes públicas que recibe la película chilena.

5.1 Método empírico

La incertidumbre sobre el bien final que genera la cadena de valor obstaculiza la evaluación ex-ante de los factores y del rendimiento en el agregado. En ese sentido, una metodología de evaluación de impacto ex-post sólo enfrenta el *nobody-knows* proveniente de la demanda y evalúa los resultados una vez que la obra cinematográfica es producida.

La evaluación de impacto, como metodología no experimental de estudio, no tiene sentido si la industria enfrenta una demanda inelástica al precio, donde el nivel de producción y de asistencia en el equilibrio no varía. Sin embargo, la industria cinematográfica no sólo provee valor cultural, sino también entretenimiento con fines económicos pecuniarios.

(2)

La ecuación (2) nos muestra un modelo lineal propuesto como ecuación principal para evaluar de forma empírica el impacto de las variables explicativas y de control. En ese sentido β_0 representa una constante que es parte de los resultados de forma independiente, β_1 , β_2 y β_3 representan el impacto de X_1 , X_2 y X_3 y β_4 y β_5 representan el impacto de Z_1 y Z_2 .

respectivamente en los resultados de la película y finalmente es el error del modelo para predecir . En consecuencia, la metodología busca conocer las estimaciones de y , cuyo nivel de significancia revelará si los factores de producción y el apoyo público generan resultados efectivos y cuyo valor nos permitirá comparar la eficiencia con que inciden en los resultados.

Las instituciones públicas escogen proyectos de cine con el fin de que alcancen ciertos objetivos y en esa línea, la evaluación de impacto debiera medir la incidencia del apoyo público en los resultados de la película . Sin embargo, las instituciones escogen proyectos que cumplan con ciertos criterios que evalúan el potencial de la película en el logro de los resultados, es decir que al mismo tiempo, los proyectos beneficiarios son aquellos con éxito latente. Esta dinámica da paso a la existencia de simultaneidad entre los fondos concursables y los objetivos , pues mientras el diseño político apunta a que los objetivos sean alcanzados con ayuda de los fondos, el potencial de los proyectos – en términos de esos objetivos – puede influir en la elegibilidad de dichos fondos.



(3)

(4)

La simultaneidad entre la variable de resultado y la variable explicativa , como se aprecia en la ecuación (4), provocaría una correlación distinta a cero entre los fondos y el término de error para cada película chilena y en otras palabras, la variable sería endógena al modelo. En efecto, un método de variables instrumentales es apto para corregir la endogeneidad planteada, donde la intervención pública se estima a través de variables que cumplen la función de instrumentos en una primera etapa previa a la estimación del modelo principal de la ecuación (2).

(5)

(6)

La primera etapa consta de una ecuación auxiliar que predice el valor de la variable endógena de cada película chilena. El modelo lineal de la primera etapa se muestra en la ecuación (5) y consta de uno o más instrumentos contenidos en la matriz Z , una constante 1 , un valor del impacto de los instrumentos β y un error estadístico ϵ para cada i . Los instrumentos permiten realizar una estimación de β a través de un método de mínimos cuadrados ordinarios como se muestra en la ecuación (6). Los resultados, son utilizados en una segunda etapa.

(7)

La segunda etapa la metodología emplea la ecuación principal (2) para obtener los estimadores β , γ y δ de las variables de interés. Sin embargo, la endogeneidad es corregida a través de la ecuación (7), donde el modelo principal utilizar los resultados estimados en la ecuación (6) en lugar de las cifras de originales de cada película chilena.

Finalmente, para que la metodología de variables Instrumentales efectivamente corrija la endogeneidad presente en el modelo principal, debe cumplir con 4 supuestos básicos (Angrist, Imbens, & Rubin, 1993):

- a) La correlación entre los instrumentos Z y el error ϵ de la primera etapa debe ser cero, es decir, las variables de Z deben ser exógenas en el modelo de la ecuación (5).
- b) La correlación entre los instrumentos Z y el error ϵ de la segunda etapa debe ser cero. Esto quiere decir que no inciden en ϵ sino sólo a través del resultado de β .
- c) La covarianza entre Z y ϵ es distinta de cero gracias a un efecto de causalidad.
- d) Dado que existe endogeneidad β no presenta un comportamiento aleatorio, no obstante sus instrumentos Z sí.

5.2 Datos

La base de datos regular que permite aplicar una metodología de evaluación de impacto de la política audiovisual en el cine no requiere la utilización de una encuesta como fuente. Esto implica una ventaja pues el diseño y la implementación de una encuesta son bastante costosos para el Estado. Sin embargo, aunque la extracción de datos es posible a través de fuentes como presupuestos audiovisuales, o bien con datos del Servicio de Impuestos Internos (SII), presenta como desventaja el riesgo a que existan trabas desde las políticas de privacidad de las empresas en juego.

Por otra parte, los datos en cuestión no sólo deben ser correspondientes al marco teórico planteado, sino que deben contar con validez científica, aceptabilidad política y factibilidad técnica (Carrasco, 2006).

5.2.1 Objetivos

Como ya se ha expuesto en ese estudio, el cumplimiento de objetivos de política pública debe ser evaluado en forma cuantitativa. Los resultados esperados en el sector cinematográfico nacional pueden ser de diversa índole, incluyendo aspectos como la generación de empleo directo e indirecto, el nivel de ventas y las utilidades percibidas por la oferta (Connaughton & Madsen, 2011).

En el caso de Chile, los fondos concursables generalmente apuntan a sostener el financiamiento de la cadena productiva, con el fin de generar un nivel de producción mayor y más atractiva (o exitosa en la taquilla). Ejemplos de esto son el Concurso Corfo Cine que enfatiza en las etapas del inicio de la cadena y la línea de producción de largometrajes del FFA (CNCA).

El apoyo en etapas productivas de la cadena de valor se puede interpretar también como una búsqueda de mayor calidad entre las realizaciones, tanto técnica como cultural. En ese sentido, el Fondo de Fomento a la Calidad del CNTV explícitamente pretende generar contenido cultural en las obras cinematográficas, lo que se complementa por ejemplo con la calidad técnica buscada por la intervención que CORFO realiza en etapas de pre-producción.

Por último, fomentar la distribución nacional e internacional también es importante para el apoyo público establecido, con programas como la línea de apoyo a la comercialización del FFA, el Programa de Distribución Audiovisual de CORFO y las intervenciones de promoción internacional que realiza DIRAC y ProChile. A esto, se le suma el 2% del FNDR, que puede ser usado para acciones de exhibición cinematográfica.

Como resultado, esta metodología propone escoger alguna de las siguientes variables cuantitativas como evaluación de objetivos:

- a) Asistencia: esta variable evalúa el éxito en términos de número de asientos. Actualmente, se obtiene gracias a aportes de la Cámara de Distribuidores Cinematográficos (CADIC).
- b) Utilidades: esta variable evalúa el éxito económico de una película, pero a diferencia de la asistencia, representa la recaudación en cada ventana de exhibición, contabilizando ventanas más pequeñas con distintos precios y exhibiciones en el extranjero. Los datos puede provenir tanto desde productor privado como del SII.
- c) Premios y nominaciones: esta variable puede funcionar como una *proxy* de la calidad técnica y cultural desarrollada en las películas chilenas. Sin embargo, requiere especial cuidado en su interpretación, pues los premios por una parte valoran diferentes características según quien sea juez en la competencia (el público o un grupo de expertos del gremio, entre otros) y por otra parte, sus categorías pueden estar interrelacionadas, como por ejemplo entre premios por mejor actor y mejor película³⁶.
- d) Nivel de producción anual: si bien esta variable no es congruente con la metodología que evalúa resultados a nivel individual de una película , sí puede ser utilizada en la ecuación (7) si las variables relevantes del modelo son contabilizadas en el agregado de la industria, es decir, la sumatoria del valor de los *inputs* y la sumatoria de los fondos otorgados para el año.

³⁶ En “Quantitative Approaches to Valuation in the Arts, with an Application to Movies” (Ginsburgh & Weyers, 2008) los premios Oscar de distintas categorías se utilizan para crear un *ranking* de películas y predecir los resultados en la categoría “mejor película”.

- e) Exportaciones: el nivel de exportaciones de una película indica el nivel de éxito generado a nivel internacional y la calidad evaluada por un mercado más amplio al local. Al igual que el nivel de producción anual, el nivel de exportaciones también es una adaptable a la ecuación (7) de manera agregada en el año. Los datos son obtenibles a través de la Cuenta Corriente, del Servicio Nacional de Aduanas y por declaración de los propios privados.

5.2.2 Contextual

Las variables de control del método empírico representan de forma cuantitativa el contexto del mercado al cual se enfrentan los estrenos. A continuación se muestran variables que cumplen con estos requisitos y que representan características del mercado cinematográfico y de las industrias del país:

- a) Temporada o mes de lanzamiento: la demanda en salas de cine suele tener profundas diferencias según la temporada del año, con ejemplos de éxito en época de “vacaciones de invierno” (cercasas al mes de agosto) y de fracasos en época de “vacaciones de verano” (entre diciembre y febrero). La fecha de los estrenos se registra actualmente por la CADIC y el CNCA.
- b) Número de salas de cine: este factor muestra las oportunidades de llegar a más territorios para las películas chilenas que se estrenan, es decir que se enfrentan a escenarios más favorables para generar asistencia cuando disponen de más infraestructura para la exhibición. Actualmente, el número de salas de cine nacionales del año son registrados en informes de la CAEM.
- c) Precio: el alza en los precios del cine puede generar una respuesta en la demanda y afectar directamente la asistencia, las utilidades y el nivel de producción en el equilibrio. Si bien el modelo favorito en la industria cultural es el de demanda inelástica (Towse, 2010), el cine se caracteriza por entregar un servicio de entretenimiento con consumo proveniente de individuos con distintos niveles de ingreso. Esto significa que una variación del precio puede afectar el consumo y junto a esto, afectar el nivel de información que recibe la demanda desde los propios espectadores.

- d) Precio de bienes relacionados: para objetivos como la asistencia, el precio de otros bienes y servicios puede generar un efecto sustitución que afecta la decisión de consumo de los usuarios. Por ejemplo, en España existe evidencia empírica de que la percepción de las películas europeas y norteamericanas es diferente (Fernández-Blanco & Prieto-Rodríguez, 2002). En Chile, las salas de cine exhiben películas de origen nacional y norteamericanas a un mismo precio, pero si son bienes sustitutos, una variación del precio de las norteamericanas podría afectar el consumo de las chilenas.
- e) Profesionalización: el número de personas con alto capital humano, si bien puede considerarse como *input*, genera diferencias en los resultados de toda la industria, pues un mayor capital humano disponible para el cine es una ventaja para la industria completa al buscar y encontrar profesionales aptos para la producción y la exhibición.
- f) Nivel tecnológico: los avances tecnológicos, al igual que la profesionalización del sector audiovisual, generan efectos positivos en la industria cinematográfica de forma transversal, que pueden elevar el nivel de producción o las exportaciones a través de menores costos para el productor o mejor calidad audiovisual lograda.
- g) Índice comercial: un índice del nivel de comercio internacional puede aproximar el efecto de la globalización sobre toda la industria cinematográfica, es decir, controlar las “mejoras” en acuerdos e infraestructura comercial que potencian las exportaciones, las utilidades o el nivel de producción local.

5.2.3 Factores de producción

En esta metodología, el valor de los factores de producción es necesario para estimar el potencial de la cantidad y calidad de los *inputs* en el logro de objetivos, inclusive cuando hablamos de capacidad para generar exportaciones³⁷. Para insertar esta variable en una metodología lineal, es necesario suponer que no existe sustitución entre los *inputs*. Este supuesto no se aleja de la realidad del

³⁷ En “The Impact of National Characteristics & Technology on the Commodity Composition of Trade in Manufactures Goods” (Hufbauer, 1970) el comercio internacional involucra un “intercambio de características”. En consecuencia, los *inputs* sí serían incidentes en las exportaciones.

cine, donde el capital tecnológico y de infraestructura no puede ser sustituido por capital humano, ni viceversa.

Este estudio propone utilizar datos como el nivel de especialización para separar los *inputs* – si suponemos que generan resultados distintos. La fuente de los datos necesarios se reduce al presupuesto de los productores y en caso contrario, a las bases del SII. Es ideal que factores de producción sean diferenciados por etapa de la cadena de valor (pre-producción, producción, post-producción y distribución).

Estas son:

- a) Trabajo : el trabajo propiamente tal permite observar la eficiencia con que los recursos invertidos en capital humano generan logros en los objetivos planteados. Por otra parte, tiene sentido que exista una brecha entre el rendimiento del trabajo calificado y del no calificado. Es por ello que este estudio precisa la distinción entre calificado y no calificado a través del nivel de especialización técnica o profesional. Mientras indica cantidad, las empresas productoras realizan el siguiente proceso de maximización de utilidades:

$$(8)$$

$$(9) \quad - \quad -$$

$$(10)$$

En la ecuación (8) la firma maximiza sus utilidades escogiendo un nivel de trabajo , según su nivel de producción y su costo en salario . Luego de una CPO calculada en la ecuación (9), la firma llega a una condición óptima para en la ecuación (10). Suponiendo que esto se cumple, consideramos que el nivel de salarios indica la productividad marginal de cada trabajador. Se concluye que tanto para el trabajo calificado y no calificado es necesario considerar cantidad y calidad de la siguiente forma:

$$(11)$$

Si se sigue este método, será necesario conocer el total de características que indican si son calificados o no³⁸, y el nivel de salario promedio .

- b) Capital : la condición de optimización (10) también es aplicable en este caso. No obstante, el costo unitario de es una información difícil de estimar, por lo que podemos utilizar directamente el costo total para la ecuación (11). Finalmente podemos distinguir entre fijo (infraestructura) y variable si se espera que generen resultados diferentes.
- c) Gasto en publicidad: este trabajo considera que el gasto en publicidad es un factor determinante de los resultados de una película chilena sobre los objetivos de las políticas públicas. En ese sentido, incluir esta variable nos indica si existe efectividad en los recursos destinados a una agenda publicitaria, a través de herramientas como un tráiler promocional o la presencia en medios de comunicación masivos.
- d) Subsidios públicos : los subsidios son el indicador de inversión pública en empresas del sector. Su importancia radica no sólo en el fortalecimiento del financiamiento de la cadena de valor (que pueden encontrarse a través del resto de los *inputs*), sino porque además los beneficiarios valoran su simple existencia como un beneficio (Rivas & Sierra, 2009). En primer lugar, un proyecto audiovisual con fondos públicos probablemente utilizará esta información como base para solicitar otros recursos públicos e inversión privada. Y en segundo lugar, ya que los fondos son diseñados para cubrir falencias del sector, sus beneficiarios reciben ayuda para hacer frente a sus debilidades y apoyo en la gestión.

5.2.4 Instrumentos para la metodología de variables instrumentales

Para escoger instrumentos, deben ser analizadas las características del beneficiario que inciden en la entrega de subsidios estatales. Sin embargo, como vimos entre los supuestos del modelo, las variables instrumentales de cada

³⁸ La tipificación “ ” se escoge en base a la palabra en inglés “*skilled*”. Esta sirve para distinguir trabajo calificado (*skilled*) versus no calificado (*no-skilled*).

película chilena deben ser exógenas al modelo principal, y sólo incidir en a través de la variable endógena (segundo supuesto de la parte 5.1 del trabajo). A continuación se propone una lista de variables instrumentales para escoger en la metodología según los objetivos en evaluación:

- a) Valor cultural: bajo el supuesto de que la audiencia no utiliza el valor cultural para sus decisiones de consumo de cine (sino que observa características como el nivel de entretenimiento proporcionado o la calidad audiovisual), el valor cultural sería exógeno en la determinación de objetivos como el éxito en audiencia y las utilidades. En ese caso, podemos incluir esta variable como instrumento pues refleja un beneficio para la audiencia y la sociedad (Towse, 2010) deseable para la política pública y relevante para asignar recursos, pero no es observada por el público. Sin embargo, el valor cultural deja de ser una variable exógena si, en primer lugar, el objetivo observado es el total de premios o nominaciones de la película donde el contenido cultural puede ser evaluado y en segundo lugar, si el público considera el valor cultural al momento de decidir si asistir o no. Finalmente, la obtención de un valor cuantitativo para la variable es compleja, pero puede utilizarse la evaluación de críticos o grupos de expertos como una *proxy*.
- b) Experiencia del director: esta variable es tomada en cuenta al momento de postular a algunos fondos concursables. Su inclusión como variable instrumental es bajo el supuesto de que la experiencia del director no es considerada por el público al tomar decisiones de asistencia. Al mismo tiempo, la experiencia del director refleja los años de especialización (valorados por la política pública) y la experiencia en la preparación de planes atractivos para las instituciones públicas. No obstante, si la experiencia del director genera un público que lo sigue, el instrumento dejaría de ser exógeno y afectaría los resultados en asistencia, utilidades y exportaciones.
- c) Tiempo de realización (planificado): las entidades que llaman a concurso muestran interés en el nivel de coherencia del proyecto con su presupuesto. Esta variable puede funcionar como *proxy* si las instituciones públicas la consideran entre sus criterios y ser una variable instrumental si no es

relevante para las decisiones del consumidor. En ese sentido, la variable es sólo una proposición de instrumento y sólo debe ser utilizada en la medida que exista correlación entre ella y la variable (como indica el tercer supuesto de la parte 5.1 de este trabajo) pero no una relación causal entre ella y la variable dependiente .

5.3 Lectura de resultados

Una vez que se reúna un tamaño muestral suficiente para proceder con el modelo, junto a sus respectivos datos relevantes, la metodología podrá arrojar resultados. Sin embargo, el proceso de lectura debe ser específico y estandarizado para realizar comparaciones coherentes. En esa línea, este trabajo propone algunas recomendaciones.

En primer lugar, es imprescindible identificar los *inputs* en que los recursos públicos y privados pueden lograr una incidencia efectiva. El nivel de significancia del estimador de en la ecuación (7) reporta la eficacia de los recursos, en tanto su valor permite realizar un *ranking* con los resultados entre distintos *inputs* y comparar a unos con otros. Esta lectura también es relevante sobre los resultados de los estimadores de la cadena de valor, donde algunos fondos públicos en Chile se aplican directamente en una etapa de la cadena. En ese caso, los estimadores generarían información sobre etapas donde la recepción de recursos genera resultados y sobre etapas en las que no.

Además, el costo de los *inputs* de la industria cinematográfica permite calcular el costo medio y marginal de la película por asistente, asiento y función en salas.

En segundo lugar, el resultado de una película chilena en la ecuación (6) junto a la estimación de , , y de la ecuación (7), permite realizar simulaciones del alcance de objetivos en escenarios distintos al original. Esto incluye la posibilidad de calcular y comparar los resultados en presencia o ausencia de apoyo público y además, de identificar si la procedencia pública y privada del financiamiento generan diferencias tácitas en el cumplimiento de objetivos de un filme .

En tercer lugar, la retroalimentación del apoyo a la profesionalización actualmente es medible sólo a través de “cantidad” y no a través de resultados industriales. En tanto, los resultados de la distinción entre trabajo calificado y no calificado en la metodología son útiles para el diseño de política pública, pues dan luces de la importancia de los programas de profesionalización para la industria cinematográfica chilena. En esa línea, la significancia del estimador que acompaña al trabajo calificado y su comparación con el resto de los estimadores, rinde cuenta de la utilidad de contar con profesionales para el logro de objetivos.

Por último, la lectura de los resultados debe tener cuidado en considerar todo resultado positivo como condición suficiente para financiar vía presupuesto estatal (Seaman, 2006).

5.4 Deficiencias de la metodología.

El diseño de la metodología en este trabajo no está exento de debilidades. Como hemos visto, las instituciones públicas no juegan un rol relevante en la recaudación de datos estadísticos cuantitativos que permitan realizar una metodología empírica. Es por esto que la primera traba del modelo propuesto es temporal, es decir, su aplicación no es factible en la actualidad y requiere tiempo para coleccionar observaciones con las variables necesarias.

Otro problema potencial asociado a la metodología propuesta, es el tamaño muestral de una industria que en Chile, es incipiente. Básicamente, el total de producciones cinematográficas que se exhiben en multisalas puede ser bastante reducido para generar resultados significativos en la metodología. A modo de ejemplo, el número de estrenos chilenos entre los años 2001 y 2012 sólo llegó a 196 películas³⁹. En consecuencia, si la industria no genera un nivel de producción como el de los años 2011 y 2012 (sobre 20 estrenos al año), las observaciones disponibles corren el riesgo de ser insuficientes.

³⁹ Según datos extraídos de “Oferta y consumo de cine en Chile” (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2008; 2010; 2011; 2013) y de “El cine en Chile en el 2012” (CAEM, 2012).

En tanto, un obstáculo latente en los resultados del modelo es la ausencia de un contrafactual. Frente a la dinámica penta-ministerial de fondos públicos, las películas con bajo potencial de todas formas pueden recibir algún aporte público. En ese sentido, si la base de datos no cuenta con un contrafactual que no reciba apoyo público, se generarán sesgos estadísticos entre los resultados.

Por otra parte, la construcción del modelo propuesto puede ser compleja al clasificar los *inputs* por nivel de calificación y por participación en las etapas de la cadena. Sin embargo, una solución simple para esto es realizar la metodología de forma independiente para cada tipo de clasificación, es decir, una ronda para observar los resultados según la calificación de los factores de producción y otra para observar la eficiencia en la cadena de valor.

Finalmente, para construir de la base de datos es conveniente que cierta información provenga del presupuesto de las películas nacionales. Sin embargo, las políticas de privacidad pueden generar inconvenientes.

6 Conclusiones

La industria cinematográfica chilena es un sector económico que no está consolidado en la economía. En ese sentido, a pesar de que representa una oportunidad para entregar cultura equitativamente y de que su distribución se ha extendido territorialmente en los últimos 12 años, la industria enfrenta altos niveles de riesgo (costos hundidos y *nobody-knows* en los bienes finales) que dificultan el financiamiento por parte de inversionistas privados y por otra parte, obtiene una asistencia muy concentrada en un grupo reducido de películas exitosas

En vista de esto, es necesaria una política pública sólida. En Chile, el apoyo público que recibe el cine proviene desde la política audiovisual de cinco ministerios: el CNCA, la CORFO, el CNTV, el Ministerio de Relaciones Exteriores (a través de DIRAC y ProChile) y finalmente la SUBDERE. Los programas suelen presentar fines deseables para la industria cinematográfica, desde el punto de vista del emprendimiento, del comercio exterior o del valor cultural. Sin embargo,

ningún programa plantea objetivos claros en cuanto al progreso que quiere alcanzar o a los plazos en que pretende intervenir.

La falta de objetivos de los fondos es una deficiencia importante si pensamos en el costo de oportunidad que generan para otras materias de Estado y en la naturaleza lucrativa de la industria que los recibe. En consecuencia, se plantean tres grandes desafíos para la política audiovisual chilena: justificar su intervención en el cine, plantear cómo llevarla a cabo y generar un método para evaluar sus resultados. Cada desafío depende directamente de los demás, es decir, mientras justificar requiere identificar problemáticas u oportunidades (económicas y sociales) en el sector cinematográfico, la elección de herramientas de intervención debe ser coherente con ellas y la evaluación de resultados debe generar una retroalimentación de la intervención realizada. Con esto, a través de una recopilación constante de datos, la política audiovisual que beneficia al cine puede seguir el alcance de sus objetivos y realizar estrategias para optimizar su diseño.

No obstante, la evaluación del apoyo al cine chileno se caracteriza por una necesidad de indicadores cuantitativos por objetivo, una falta de foco multidimensional para determinar el rol del apoyo público en el éxito y una escasez de datos cuantitativos que controlen efectos como los avances tecnológicos y profesionales en la evolución de la industria cinematográfica. En esa línea, para proponer y realizar una metodología empírica de evaluación de impacto, es necesario considerar algunos puntos.

En primer lugar, un modelo lineal debe considerar como variable dependiente los objetivos de la política pública. Es recomendable que sean medidos en términos de asistencia, utilidades, premios y/o nominaciones o exportaciones de cada película chilena, o bien en términos de producción y exportaciones anuales.

En segundo lugar, las variables independientes deben representar los factores productivos de la cadena de valor, pues sus estimadores permitirán identificar en qué parte de la cadena o en qué *inputs* son más eficientes los recursos (públicos y privados) inyectados. Además, es importante contar con un grupo de variables de

control que separen el efecto contextual (como el avance tecnológico o la disponibilidad de salas) en los resultados y una variable que represente el apoyo público recibido por la película u otorgados para las películas estrenadas del año.

Finalmente, es imprescindible tener en cuenta que mientras los fondos públicos deben incidir en los resultados, la elegibilidad de cada proyecto, en cierta forma, estima su potencial para alcanzar objetivos. Esta simultaneidad generaría resultados sesgados por endogeneidad. Sin embargo, los instrumentos para resolver este problema deben ser exógenos al modelo lineal y por ende, deben ser escogidos con precaución.

7 Bibliografía

Angrist, J., Imbens, G., & Rubin, D. (1993). *Identification of Causal Effects Using Instrumental Variables*. Cambridge: National Bureau of Economic Research. Technical Paper Series No.136.

Benavente, J. M., & Price, J. J. (2012). *Una mirada económica de las industrias culturales y creativas*. Documento preparado para la Convención Nacional 2012 del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

Bettati, B. (2012). *Why Not? Política industrial para el audiovisual chileno*. Ebooks Patagonia.

Bitrán, E. (2011). *Crecimiento e Innovación en Chile*. Santiago: Documento preparado para debate virtual de Corporación Expansiva.

CAEM. (2012). *El cine en Chile en el 2012*.

Carrasco, S. (2006). Medir la cultura: Una tarea inacabada. *Periférica* , 140-168.

CEU-UNIACC. (2010). *Informe final del proyecto de identificación y catastro de la oferta de servicios de offshoring en Chile*.

CNCA & Escuela de Ingeniería Industrial PUCV. (2013). *Informe final: Estimación de posibles impactos económicos y sociales de una política de estímulos*

tributarios directos a la producción audiovisual en Chile. Escuela de Ingeniería Industria, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Connaughton, J., & Madsen, R. (2011). The Economic Impact Of The Film And Video Production And Distribution Industry On The Charlotte Regional Economy. *The Clute Institute. Journal of Business and Economics Research V.9* , 15-26.

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. (2012). *Actas de sesiones de la Comisión de Especialistas.*

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. (2008). *Oferta y consumo de cine en Chile. Películas "estrenadas" por año: Años 2001 a 2008.*

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. (2011). *Oferta y consumo de cine en Chile. Películas "exhibidas" año 2011.*

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. (2010). *Oferta y consumo de cine en Chile: Películas "estrenadas" año 2010.*

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. (2011). *POLÍTICA CULTURAL 2011-2016.* Valparaíso.

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. (2007). *Política Nacional del Cine y el Audiovisual: Propuesta Consejo del Arte y la Industria Audiovisual.*

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. (2013). *Reporte: Fondo de Fomento Audiovisual 2012.* Departamento de Estudios CNCA.

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. (2013). *Resultados del Espectáculo Cinematográfico en Chile 2012. Informes de Oferta y Consumo de Cine en Chile 2012.*

Fernández-Blanco, V., & Prieto-Rodríguez, J. (2002). *Building stronger national movie industries: The case of Spain.* Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía No. 29.

Fuenzalida, V., & Julio, P. (2012). *II Panorama Audiovisual*. Santiago de Chile: Dirección de Artes y Cultura, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Ginsburgh, V., & Weyers, S. (2008). Quantitative Approaches to Valuation in the Arts, with an Application to Movies. En M. Hutter, & D. Throsby, *Beyond price value in culture, economics and the arts* (págs. 179-199). Cambridge University Press.

Hufbauer, G. (1970). The Impact of National Characteristics & Technology on the Commodity Composition of Trade in Manufactured Goods. En R. Vernon, *The Technology Factor in International Trade* (págs. 143-232). New York: National Bureau of Economic Research.

INE. (2013). *Cultura y Tiempo Libre. Informe Anual 2012*. Santiago: Publicación en convenio con Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

Julio, A., & Gallego, A. (2011). Primera aproximación a la caracterización y medición de las industrias culturales en Cali. *Estudios Gerenciales* V.27 , 13-40.

Klamer, A. (1996). The Value of Public Art as Public Culture. En A. Klamer, *The Value of Culture. On the Relationship between Economics and Arts* (págs. 13-28). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Martínez, J., Padilla, R., Schatan, C., & Vega, V. (2010). *La industria cinematográfica en México y su participación en la cadena global de valor*. México, D.F.: CEPAL, Serie estudios y perspectivas n°122.

Peacock, A. (1994). Welfare Economics and Public Subsidies to the Arts. *Journal of Cultural Economics* , 151-161.

Rivas, G., & Sierra, P. (2009). "Chile puede": el desarrollo de nuevas industrias: los casos del cine y la biotecnología. En CORFO, & FLACSO-Chile, *Desarrollo productivo en Chile: La experiencia de CORFO entre 1999 y 2009 / Editado por Oscar Muñoz Gomá* (págs. 177-217). Santiago: Catalonia.

Scitovsky, T. (1972). *What's Wrong with the Arts Is What's Wrong with Society*. American Economic Review, Vol. 2.

Seaman, B. (2006). *The Relationship Among Regional Economic Impact Models: Contingent Valuation Versus Economic Impact in the Case of Cultural Assets*. Andrew Young School of Policy Studies. Research Paper Series 07-05.

Throsby, D. (2012). Cultura, economía y desarrollo sustentable. En CNCA, *Cultura y Economía I* (págs. 55-61). Santiago.

Throsby, D. (2010). Intellectual Property. En D. Throsby, *The Economics of Cultural Policy* (págs. 199-213). New York: Cambridge University Press.

Throsby, D. (2001). Las industrias culturales. En D. Throsby, *Economía y cultura* (págs. 125-151). Madrid: Cambridge University Press.

Throsby, D. (2006). The concentric circles model of the cultural industries. *Cultural Trends*, 147-164.

Towse, R. (2010). Economics of the film industry. En R. Towse, *A Textbook of Cultural Economics* (págs. 434-461). Cambridge University Press.

Towse, R. (2010). Economics of the performing arts. En R. Towse, *A Textbook of Cultural Economics* (págs. 199-236). Cambridge University Press.

UNESCO-UIS. (2007). *Statistics on Cultural Industries: Framework for the Elaboration of National Data Capacity Building Projects*. Bangkok: UNESCO Asia and Pacific Regional Bureau for Education.

UNESCO-UIS. (2009). *The 2009 UNESCO framework for cultural statistics*. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.

Visión Consultores. (2011). *Informe final: Propuesta de metodología de medición y diseño de instrumentos de evaluación*.