



ORACIO ANGEL PACORI MAMANI

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

PROYECTO DE LEY N° 2094/2017-CR

El Congresista de la República que suscribe, **Oracio Ángel Pacori Mamani**, integrante del Grupo Parlamentario Nuevo Perú, en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

LEY DE FOMENTO DEL CINE REGIONAL

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene como objeto fomentar el Cine Regional, disponiendo que el Ministerio de Cultura cumpla con realizar acciones para la promoción de la actividad cinematográfica y audiovisual que se lleva a cabo en cualquier lugar del territorio nacional, a excepción de las provincias de Lima y Callao.

Artículo 2.- El Cine Regional

Para efectos de la presente ley se considera como Cine Regional a las obras cinematográficas y audiovisuales que cumplan las siguientes condiciones en forma conjunta:

2.1.- Que sea producida o coproducida por una o más personas naturales o jurídicas domiciliadas por un plazo mínimo de tres años en el ámbito geográfico indicado en el artículo 1 de la presente ley.

2.2.- Que sea dirigida por una persona o personas con residencia continuada por un plazo mínimo de tres años en el ámbito geográfico indicado en el artículo 1 de la presente ley.

2.3.- Que su realización ocupe un mínimo de 60% de técnicos y actores residentes por un plazo mínimo de tres años en el ámbito geográfico indicado en el artículo 1 de la presente ley.

Artículo 3.- De otorgamiento de estímulos al Cine Regional

El Ministerio de Cultura otorgará un mínimo del 50% del presupuesto destinado al apoyo a la actividad cinematográfica y audiovisual a favor del Cine Regional.

La distribución de este presupuesto se realizará de forma directa o mediante concurso, conforme al régimen que establezca el Ministerio de Cultura.

Artículo 4.- Promoción y difusión del Cine Regional

Se establecen las siguientes medidas para la promoción y difusión del Cine Regional a nivel nacional:

4.1.- El Ministerio de Cultura, en coordinación con el Ministerio de Educación, promoverá la enseñanza del lenguaje cinematográfico y su apreciación crítica en particular en el nivel de educación secundaria.

4.2.- El Ministerio de Cultura establecerá incentivos para la promoción de las producciones cinematográficas y audiovisuales en lenguas indígenas.

4.3.- El Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú incorporará en la programación de sus diferentes medios de comunicación, la promoción y difusión de las obras cinematográficas y audiovisuales regionales.

Artículo 5.- Declaración de interés nacional del Festival del Cineasta Regional

Declárese de interés nacional la creación del Festival del Cineasta Regional, como evento público para el reconocimiento e impulso de la producción cinematográfica y audiovisual regional. Los proyectos premiados en el Festival del Cineasta Regional sean distribuidos y exhibidos a nivel nacional.

Artículo 6.- Declaración de interés nacional de la creación de la Cinemateca Nacional

Declárese de interés nacional y necesidad pública la creación y funcionamiento de la Cinemateca Nacional, como organismo público adscrito al Ministerio de Cultura, con la función de salvaguardar, conservar, restaurar, poner en valor y difundir la producción cinematográfica y audiovisual nacional e internacional.

Artículo 7.- Autoridad competente

Se encarga al Ministerio de Cultura implementar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, en coordinación con los gobiernos regionales y los gobiernos locales del país.

Lima, noviembre del 2017.

ALBERTO QUINTANILLA CHACON
Congresista de la República



ORACIO ANGEL PACORI MAMANI
Congresista de la República



EDGAR A. OCHOA PEZO
Congresista de la República

RICHARD ARCE CÁCERES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



MANUEL DAMMERT EGO AGUIRRE
Congresista de la República



ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Nuevo Perú

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 09 de Noviembre del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2094 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de CULTURA Y PATRIMONIO CULTURAL. -

JOSE F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La iniciativa legislativa que presentamos surge como reconocimiento a la importancia del cine como herramienta cultural que permite conocer y expresar la condición humana, ya sea como expresión artística, medio de comunicación e inclusive como industria. En efecto, si bien el cine nació básicamente como espectáculo y diversión, también fue desde sus comienzos un verdadero arte y un medio para registrar la vida de la sociedad. Estas tres facetas – documental, artística y festiva – permanecen como un sello de identidad hasta la fecha, en que el cine se ha convertido en parte cotidiana de nuestra existencia, como señala Hugo Lara:

“Ningún otro invento como el cine ha incidido tanto en la vida de los hombres del siglo XX, al menos en lo que se refiere al ejercicio de imaginar, provocar sueños y deseos colectivos, o acceder a los pensamientos y a las ideas de los otros, a las fantasías y reflexiones propias y ajenas. La luz del cine alumbró el paso a la creatividad y a la sensibilidad hacia un caudal generoso: el poder de perpetuarse en el tiempo”.¹

En el caso de nuestro país, el cine ha sido un medio para transmitir las complejidades de nuestra sociedad, permitiéndonos ser testigos de nuestra época y al mismo tiempo registrar la historia desde hace más de un siglo con el documental “Los centauros peruanos”, que registraba los ejercicios de caballería en 1911. Desde entonces son innumerables las producciones cinematográficas realizadas en diversidad de géneros, lo que ha permitido al cine nacional alcanzar un reconocimiento internacional, resaltando el caso de la película “La teta asustada” que fue nominada a los premios Oscar el año 2010.

A nivel regional, la historia del cine peruano es más reciente pero no por ello tiene menor riqueza creativa, como lo reseñan adecuadamente Emilio Bustamante y Jaime Luna Victoria, en uno de los pocos estudios dedicados a retratar la situación de la cinematografía del interior del país²:

“Desde 1996 (año en que se realizó la película ayacuchana Lágrimas de fuego) a la fecha, se ha desarrollado de manera continua en el Perú un cine hecho fuera de Lima que cuenta ya con alrededor de ciento cincuenta largometrajes, la mayoría de los cuales se ha exhibido comercialmente en su lugar de origen y sitios aledaños.

Hay más de sesenta realizadores repartidos en dieciséis regiones que han dirigido por lo menos un largometraje. Las regiones de mayor actividad cinematográfica son Ayacucho y Puno, seguidas por Junín y Cajamarca. También se han hecho largometrajes en Arequipa, Apurímac, Cusco, Loreto, La Libertad, Lambayeque, Piura, Tacna, Huancavelica, Huánuco, Pasco y San Martín. En Arequipa, Cusco y Lambayeque hay una considerable producción de cortos y medimetrajes realizados, principalmente, por jóvenes estudiantes o recién egresados de las facultades de Comunicación.

A pesar de su evidente importancia, el llamado cine regional es casi invisible en Lima. A esto ha contribuido, sin duda, su escasa exhibición en el circuito comercial de los multicines (en diez años, solo siete largometrajes han sido

¹ Lara, Hugo. Cinemania. Mayo 1999. Número 32.

² Cabe indicar que ambos investigadores también son autores de un libro de reciente publicación: Las miradas múltiples. El cine regional peruano, publicado por el Fondo Editorial de la Universidad de Lima.

estrenados allí), pero también la poca atención que le han brindado los medios de comunicación, la crítica especializada, sus colegas cineastas de Lima, los centros académicos y las entidades del Estado”.³

La producción cinematográfica regional de las últimas dos décadas obedece a una feliz convergencia entre la tradición y la modernidad, entre la tecnología y la identidad cultural, tal como lo explican con acierto Bustamante y Luna Victoria en el estudio antes citado:

“La aparición simultánea de cineastas en distintas partes del país es producto de la convergencia de un factor tecnológico y un componente cultural. Por un lado, el vertiginoso desarrollo de la tecnología, que ha tenido como resultado el abaratamiento de los equipos de grabación en video (primero, analógicos y, luego, digitales) y de las computadoras personales, ha generado un boom de producción cinematográfica independiente a nivel global. Por el otro, culturas tradicionalmente orales y no escritas, como la andina y la amazónica, parecen haber encontrado en el lenguaje audiovisual un vehículo expresivo ideal. No es casual que los principales centros de producción cinematográfica regional se ubiquen en la zona andina de nuestro país”.

Sin embargo, como ocurre con otras expresiones artísticas, la producción y realización del cine regional – es decir del que se lleva a cabo fuera de Lima Metropolitana y el Callao – no constituye un trabajo sencillo por la ausencia de una política cultural del Estado que permita aprovechar todo el potencial artístico existente. De esta manera, toda la responsabilidad queda en manos de los cineastas regionales de cuya voluntad y esfuerzo depende la existencia del cine en el interior del país. A este respecto resulta útil mencionar nuevamente el estudio de Bustamante y Luna Victoria, que brinda una aguda descripción de esta problemática:

“En su mayoría, los cineastas regionales son, por necesidad, pequeños empresarios que invierten su propio dinero en la producción de una película. Trabajan muchas veces con su familia o amigos, y hacen casi siempre el triple rol de directores, productores y guionistas, si no son también actores y camarógrafos. Los auspicios o “canjes” publicitarios de empresas privadas son pocos y la contribución económica del Estado es inexistente, salvo escasísimas excepciones. Los gobiernos locales (regional o municipal) no suelen considerar el cine una actividad cultural o artística y, por lo tanto, no están dispuestos a entregar recursos a los realizadores. Estas condiciones informales de trabajo tienen consecuencias laborales, comerciales y artísticas que influyen en el resultado final.

Los actores y los técnicos que participan en la producción de una película regional, generalmente, no reciben retribución económica; en el mejor de los casos, se les paga una cantidad “simbólica”, con cargo a que esta se incremente luego del estreno del filme y de acuerdo con las ganancias que se generen. Los acuerdos son verbales y han tenido, no pocas veces, como consecuencia conflictos de todo calibre, desde rompimientos amicales hasta procesos judiciales que han llegado a durar, incluso, años.

Las querellas por la autoría y/o la propiedad de una película también se han producido con relativa frecuencia.

³ Bustamante Emilio y Jaime Luna Victoria. El cine regional en el Perú. 2014. Contratexto N° 22

(...)

La urgencia de recuperar la inversión obliga a los cineastas de Ayacucho, Puno, Junín y Cajamarca a saltarse el paso de la producción de cortometrajes, que normalmente sirve para ensayar la técnica y aprender el lenguaje cinematográfico. Otro tanto sucede con el género documental, que la mayoría no practica porque no les da réditos.

Una estrategia de financiamiento parcial, que está bastante extendida, consiste en convocar a castings que son, a la vez, talleres de actuación. Debido a que en provincias hay escasez de intérpretes, estas convocatorias suelen tener bastante éxito y utilizan el atractivo de que los mejores alumnos participarán, finalmente, en la realización de una película. De esta manera, terminan siendo una significativa fuente de ingresos para la producción del filme.

En la mayoría de los casos, los cineastas regionales no escriben un guion literario con todos y cada uno de los diálogos y las escenas de la película por realizar. Generalmente, tienen como guía un argumento de unas cuantas páginas, junto a esbozos de diálogos y situaciones principales. A pesar de que esta práctica está empezando a cambiar en los últimos años debido, entre otras causas, al aprendizaje autodidacta de los formatos y técnicas del guion que realizan los cineastas a través de internet, todavía muchos debutantes no escriben un guion literario. Sin duda, la oralidad ancestral está detrás de ello, aunque hay motivos más pragmáticos e inmediatos, como el hecho de que los directores se cuidan mucho de que otros cineastas de la región les plagien el proyecto y se adelanten a ellos en la realización y estreno de la cinta. Demás está decir que son menos, aun, los que preparan un guion técnico.

Los rodajes de las películas regionales se extienden normalmente a lo largo de meses e, incluso, años. Se filma cada vez que se reúne el dinero suficiente y, por lo tanto, el rodaje es esporádico. Una consecuencia negativa de esta forma de trabajo es que los actores suelen abandonar el proyecto por cansancio o debido a que dejan la localidad por razones laborales, económicas o de estudios. Varias películas se han visto afectadas por esto. En algunos casos, los cineastas han tenido que volver a filmar todas las escenas de un personaje con otro intérprete. En otros, han rehecho el guion hasta donde se ha podido para disimular la súbita desaparición de un personaje. No es raro encontrar incoherencias narrativas a causa de estas deserciones actorales. El abandono de los técnicos también suele traer consecuencias en el resultado final de una cinta, generalmente, porque el camarógrafo es también el dueño de la cámara. Por lo tanto, algunas películas han sido filmadas con cámaras distintas y la diferencia en la calidad del registro se hace evidente.

Se utilizan diversas estrategias para ahorrar gastos de producción. Por ejemplo, se prefieren, en la medida de lo posible, las escenas diurnas para evitar las complicaciones y costos de la iluminación artificial. Las locaciones se reducen al mínimo posible y muchas veces se filma directamente en la calle con el público real. Cuando se necesita una locación especial, se trata de conseguirla prestada (la casa particular de un amigo o un local del Estado) o como canje (en un restaurante o un ómnibus, por ejemplo). En otros casos, se opta por el rodaje en las afueras de la ciudad o en pueblos cercanos. La posproducción se realiza normalmente en computadoras domésticas, utilizando programas de edición piratas o bajados gratuitamente de internet.

El rango de costos de las producciones regionales es muy amplio: de algunos cientos de soles a decenas de miles. En general, por la manera informal de trabajar, los propios cineastas tienen dificultades a la hora de calcular cuánto han gastado en una película. El transporte y la alimentación pueden ser los gastos principales, ya que, como hemos señalado, los actores y los técnicos no cobran, las cámaras se consiguen prestadas, se usa el micrófono incorporado de la cámara, la dirección artística es franciscana, en muchos casos los actores utilizan su propia ropa, etc”.

Y por si estas dificultades no fueran ya suficientes, los cineastas regionales tienen un acceso limitado a los centros de exhibición de sus películas y por ello casi en todas las ocasiones deben encargarse de encontrar ellos mismos los espacios para la exhibición o acondicionar salones, bibliotecas, teatros y otros lugares como salas de proyección. Este proceso también es relatado por Bustamante y Luna Victoria.

“Para exhibir sus películas, los cineastas regionales han utilizado las salas de cine tradicionales que todavía existen en las ciudades de provincias. Algunas de ellas se encontraban en desuso y han sido reabiertas por gestión de los realizadores, quienes llevan consigo e instalan equipos multimedia de proyección, sistemas de sonido e incluso pantallas improvisadas. De no contar con estas salas, que suelen tener mucha mayor capacidad que las de los actuales multicines, los cineastas regionales recurren a teatros municipales, coliseos, colegios, auditorios particulares e incluso a la proyección al aire libre.

Ayacucho y Puno son las regiones que lideran la explotación comercial de películas regionales. La exhibición se realiza primero en las ciudades principales y luego en las más pequeñas, hasta llegar a pueblos y caseríos. El área de distribución se amplía luego a las regiones vecinas e incluso a las más lejanas, aunque esto ya depende del empeño de cada cineasta que tiene que viajar personalmente con la matriz de su película para evitar la piratería

En Junín y Cajamarca la explotación comercial es bastante más restringida. Se limita a la ciudad de origen y, en la mayoría de los casos, con pocas funciones por película.

(...)

En Arequipa, Cusco, Lambayeque, La Libertad y Loreto, salvo las excepciones de Ana de los Ángeles, Trampas de tu lado oscuro, Chullachaqui, Cementerio general y Chicama ya mencionadas, la exhibición es en centros culturales y cineclubes, donde usualmente el público no paga entrada o el boleto tiene un costo mínimo”.

Este panorama del cine regional no resulta nada halagüeño y más bien da cuenta de la valía de quienes son artífices de la producción cinematográfica de los últimos años que se han sobrepuesto a un escenario adverso, en el que el gran ausente ha sido el Estado. En efecto, las entidades públicas a cargo del sector cultura en el país, no han logrado incluir al cine regional como parte de una política cultural.

El ejemplo más claro de ello ocurre en el campo de la entrega de subvenciones que inicialmente estuvo a cargo del Consejo Nacional de Cinematografía (Conacine), de donde pasó al Ministerio de Cultura, que encargó dicha responsabilidad primero a la Dirección de Industrias Culturales (Dicine) y finalmente a la Dirección del Audiovisual, la Fonografía y los Nuevos Medios (DAFO).

Si bien es cierto se han convocado concursos de proyectos que incluyen la categoría regional, no en todas las ocasiones estos han sido otorgados por haber sido declarado desiertos, lo que resulta contradictorio si se tiene en cuenta la gran cantidad de películas que se producen en regiones⁴. A ello se suma otra dificultad que es la presentación como proyectos regionales de propuestas elaboradas por cineastas que viven en Lima e inclusive en el extranjero.

Cabe precisar que esta y otras preocupaciones han sido materia de reuniones sostenidas con representantes de la Asociación de Cineastas Regionales e Independientes del Perú (ACRIP) y la Asociación de Realizadores de Cine Peruano (RCP) que agrupan a directores y productores del cine regional, quienes sostienen que es necesario garantizar que un porcentaje de los recursos públicos destinados al apoyo del cine sean destinados efectivamente a quienes viven y trabajan en las regiones⁵.

Es en este escenario que se hace necesario reforzar una política cultural de apoyo al cine regional, especialmente teniendo en consideración que el Poder Ejecutivo ha planteado el proyecto de ley N° 1850, Ley de la Cinematografía y el Audiovisual Peruano, el cual propone incrementar el presupuesto público de apoyo al cine nacional, destinando un porcentaje del 30% para el cine regional. Sin embargo, en dicha propuesta no se plantea ningún mecanismo ni requisito que asegure que los fondos sean destinados a los cineastas regionales.

Del mismo modo, el planteamiento del gobierno central no incorpora una de las demandas más importante del gremio cinematográfico del país como es la creación de la Cinemateca Nacional, como entidad a cargo de salvaguardar, conservar, restaurar, poner en valor y difundir la producción cinematográfica y audiovisual nacional e internacional.

Nuestra iniciativa legislativa atiende estas omisiones y recoge las demandas para promover y fortalecer el cine regional y, por ende el cine nacional. Para ello planteamos las siguientes medidas:

- 1.- Establecer la obligación del Ministerio de Cultura de fomentar y promover el cine regional.
- 2.- Fijar las condiciones que deben cumplir las obras cinematográficas y audiovisuales para ser consideradas como cine regional, teniendo como criterio común una residencia continua mínima de tres años en cualquier provincia del país, a excepción de Lima y Callao, para:
 - a) La producción y coproducción.
 - b) La dirección.
 - c) Un mínimo de 60% de técnicos y actores.

⁴ De acuerdo a declaraciones del director de la Dirección del Audiovisual, la Fonografía y los Nuevos Medios (DAFO) del Ministerio de Cultura, recogidas por el diario Perú 21: “desde 1996 (año que coincide con la masificación de los equipos digitales) a 2015 se han producido en los diversos departamentos del país, sin contar Lima, 146 películas de más de 75 minutos y 216 filmes de 45 minutos. La mayoría de estos filmes provienen de Ayacucho (37), Puno (36), Junín (21) y Cajamarca (19)”.

Disponible en: <https://peru21.pe/cultura/mirada-cine-regiones-74536>

⁵ Debemos agradecer los valiosos y atinados comentarios y propuestas que nos plantearon de forma personal y virtual Flaviano Quispe, Jaime Luna Victoria, Sari Medina Galindo, Tonia Puertas y Christian Wiener.

3.- Disponer que el apoyo al cine regional no debe ser inferior al 50% del presupuesto público destinado al apoyo a la cinematografía nacional.

4.- Establecer que el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú incorpore en su programación la promoción y difusión del cine regional.

5.- Declarar de interés nacional la creación del Festival del Cineasta Regional, disponiendo que los proyectos premiados sean distribuidos y exhibidos a nivel nacional.

6.- Declarar de interés nacional y necesidad pública la creación de la Cinemateca Nacional.

La promoción y difusión del cine regional es una labor que no debe ser descuidada ya que este nos permite observar la realidad y escuchar las voces que no forman parte de la cotidianeidad cultural y mediática, pero sí de la realidad social que vivimos como país. El Congreso de la República no debe ser ajeno a esta tarea.

EFFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La aprobación de la presente iniciativa legislativa se enmarca en lo establecido por la Constitución Política que reconoce los derechos fundamentales que tenemos todos los ciudadanos:

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

Inciso 8.- A la libertad de creación intelectual, artística, técnica y científica, así como a la propiedad sobre dichas creaciones y a su producto. El Estado propicia el acceso a la cultura y fomenta su desarrollo y difusión.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El proyecto de ley no ocasiona gasto al Estado Peruano dado que dispone una redistribución de los recursos que forman parte de los presupuestos con los que ya cuentan entidades como el Ministerio de Cultura y el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú. Por otro lado, la propuesta establece disposiciones de carácter declarativo que por su naturaleza tampoco requieren el uso de recursos adicionales.

Por otro lado, los beneficios de la iniciativa legislativa redundarán en el desarrollo cultural del país, permitiendo que las expresiones artísticas contribuyan a enriquecer nuestro patrimonio cultural y valorar nuestra identidad.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene concordancia con la Política de Estado N° 3 sobre la Afirmación de la Identidad Nacional y la Política de Estado N° 29 sobre Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa.