

**monográfico**



# Cultura y economía, soluciones y desafíos para las políticas culturales públicas en Colombia

David Melo<sup>1</sup>

215

**D**esde su activa contribución al crecimiento de los estudios sobre Economía y Cultura desarrollados en el seno del Convenio Andrés Bello hasta su reciente paso por el viceministerio de Economía Naranja, David ha fortalecido la mirada cultural como pieza fundamental en las políticas de desarrollo y crecimiento nacional. Suma un conocimiento amplio de lo regional y de lo sectorial, procesos que construyen en él capacidades especiales para ser «estadista» de la cultura, algo que diversos gobiernos han sabido apreciar dándole puestos de gran responsabilidad. Una figura necesaria en la institucionalidad de la cultura, que no se fragua con facilidad, sino con el trabajo de muchos años y en diversas responsabilidades como ha sido su caso.

Desde muchos puntos de vista, la Constitución de 1991 significó una drástica transformación de la concepción del estado y la sociedad colombianos. Esta redefinición constitucional fue el producto de las primeras negociaciones con grupos guerrilleros alzados en armas y representó un acuerdo entre diferentes grupos políticos y sociales, liderado por

grupos de jóvenes que buscaron una profunda revisión a una larga historia de inequidades.

Casi un siglo después de la Constitución de 1886, la del 91 reconoció a la cultura como fundamento de la nacionalidad y a Colombia como una nación pluriétnica y multicultural, pasamos de una estrecha vinculación entre el estado y la religión católica a la libertad de cultos, del castellano como lengua oficial al reconocimiento de las más de sesenta lenguas del país como oficiales en sus territorios... al mismo tiempo que íbamos de un estado centralista a una gradual adopción de decisiones de gobierno desde los hoy más de 1.100 municipios y 32 departamentos.

La perspectiva cultural de la Constitución del 91 se manifiesta además en disposiciones de mayor arraigo en nuestra historia, como la protección a la libertad de expresión y a la libertad de creación o a la directa responsabilidad del estado en la preservación del patrimonio cultural de los colombianos.

El conjunto de los derechos culturales derivados de la carta constitucional ha demandado un extenso camino de desarrollos normativos y no escasos debates públicos, no solamente en la legislación específica del campo cultural, sino

además en la perspectiva cultural de campos como la educación, la seguridad social, la organización política, entre otros.

Uno de los campos con mayores tensiones en estos desarrollos de ley ha sido el de las relaciones entre la cultura y la economía —las economías creativas—, que muchos autores han circunscrito a las industrias culturales.

El hilo conductor de este artículo sobre políticas culturales en Colombia es justamente una mirada de algunas de las principales conquistas y desafíos para el sector cultural desde la Constitución del 91, con énfasis en industrias culturales y economías creativas, y en particular, las artes escénicas, el cine, la televisión y la producción editorial, en medio de la convergencia digital.

### **Algunos hitos previos a la Constitución del 91**

En la primera mitad del siglo XX, con largos períodos de hegemonía del partido conservador e influencia de la iglesia católica, se dispusieron cargas tributarias para los espectáculos públicos —musicales, teatrales, danza, cine— de los que podría deducirse una propensión a restringirlos más que incentivarlos, probablemente por preocupaciones sobre la moral pública. Los recaudos de estos impuestos se destinaron para la financiación de inversiones en diferentes campos para las comunidades más pobres (1918), hasta los gastos de la guerra contra el Perú (1932) y la reconstrucción de Quibdó (1967).

Hasta la Constitución del 91, los diferentes ensayos para el estímulo a la producción cinematográfica en el país produjeron ligeros auges y grandes decepciones: desde los incentivos creados en 1942 hasta las políticas de sobreprecios para la producción de cortometrajes en los setentas y las ambiciosas estrategias de la estatal FOCINE en los ochentas basadas, primero, en la producción directa a cargo del estado y, después, en créditos que asfixiaron a los empresarios del cine. Todas ellas, en especial cerca de cuarenta producidas durante la existencia de FOCINE, dejaron todo tipo películas y algunas memorables, con participación incluso de unas pocas en los escenarios internacionales más representativos.

Con la única y muy particular dictadura militar que tuvo Colombia (1953-1957) llegó también en 1954 la televisión, que fue pública durante sus primeros años en los que sobresale el desarrollo de un modelo de tele/teatro con obras y autores de calidad. Gradualmente se fueron ensayando modelos mixtos (público/privados) hasta consolidar en la década de oro en los ochenta un amplio número de productoras/programadoras privadas nacionales mediante modelo de concesión, canales educativos y culturales a cargo del es-

tado y el nacimiento de televisiones regionales. En la producción nacional para televisión en esta última década antes de la Constitución del 91 hay telenovelas y series nacionales con fuerte impacto en las audiencias y valiosas experiencias de producción documental en especial en las televisiones regionales. En el marco regulatorio resultó fundamental la existencia de cuotas de producción nacional del 70% —telenovelas, en especial— en las franjas de mayor audiencia.

Esmeralda Arboleda, la primera mujer senadora en Colombia en el período de 1958 a 1961, líder de movimiento sufragista, es autora del primer proyecto de ley que impulsó la industria editorial en el país en 1958, mediante la reducción de impuestos a las industrias gráficas y editorial y el fomento a las bibliotecas públicas. Nuevos desarrollos legislativos en 1973 y 1983 reforzaron los instrumentos de la ley Arboleda y consiguieron en los ochenta un auge en particular en la industria gráfica con efectos sobresalientes en la producción y exportación de libros y en la prensa escrita tanto en periódicos como en revistas.

Estas intervenciones de política pública en campos específicos de las industrias culturales estuvieron acompañados por una diversidad acciones de promoción desde el Ministerio de Educación durante la primera mitad del siglo XX, en especial de promoción de la lectura y la cultura escrita, hasta la creación durante el gobierno de Carlos Lleras en 1968 del Instituto Colombia de Cultura—Colcultura, entidad que para la expedición de la Constitución del 91 reunía los esfuerzos de promoción en las artes, las bibliotecas, los museos, las comunicaciones, principalmente, con prioridad en las bellas artes y el patrimonio, actividades que no darían rentabilidad en manos del sector privado.

### **Los últimos treinta años, algunas conquistas para la industria cultural**

La expedición de la Constitución del 91 coincidió con una profunda reforma de la estructura empresarial y social del país mediante la denominada apertura económica del gobierno del presidente César Gaviria.

Así, al tiempo que se ponía en marcha una Constitución garantista en materia de derechos sociales y culturales, la economía enfrentó fuertes desafíos producto de la mayor competencia con empresas transnacionales.

Si bien desde la ley del libro de 1993 y en las sucesivas reformas tributarias hasta el día de hoy se han mantenido la exención en el impuesto al valor agregado y tratos preferenciales en el impuesto a la renta para la impresión de productos editoriales nacionales, durante estos casi treinta

La política cultural tuvo su desarrollo legislativo de mayor impacto con la ley de cultura de 1997, que precisa las responsabilidades del estado para el cumplimiento de los derechos culturales, plantea un sistema de incentivos mediante convocatoria pública para el fomento de la investigación y la creación, ...

años la industria del libro ha enfrentado escenarios de dura competencia con productos editoriales extranjeros y momentos de brillo cuando la tasa de cambio ha sido más favorable. El factor más determinante del desempeño de todos los segmentos de la industria editorial —los libros y, en especial, los periódicos y las revistas— ha sido la transición hacia el mundo digital que recompuso sus modelos de sostenibilidad y está demandando nuevas exigencias que la política cultural no ha terminado de construir.

La televisión tuvo con la ley de 1995 una drástica recomposición con la privatización y la asignación de solo dos canales a los principales grupos económicos del país en reemplazo del modelo de televisión mixta que había permitido el surgimiento de cerca de ochenta productoras privadas. Desde el inicio de sus operaciones en 1998, los dos canales privados han dominado la audiencia de la televisión abierta con producciones colombianas en cumplimiento de

la cuota de televisión nacional, y han compartido con un canal mixto (recientemente privatizado), dos canales públicos, ocho televisiones regionales, televisiones locales y canales comunitarios.

En 1998 se asignaron licencias para televisión por suscripción, que gradualmente ha ido ganando audiencias respecto de la televisión abierta. Como ha sucedido con la industria editorial, la aparición de las plataformas digitales ha representado el cambio más importante de la industria de la televisión, ha recompuesto el consumo de productos audiovisuales y constituye también hoy el principal desafío de la política cultural, aún por resolver.

La política cultural tuvo su desarrollo legislativo de mayor impacto con la ley de cultura de 1997, que precisa las responsabilidades del estado para el cumplimiento de los derechos culturales, plantea un sistema de incentivos mediante convocatoria pública para el fomento de la investigación y la creación, define los ámbitos de responsabilidad del gobierno en materia de preservación y apropiación del patrimonio cultural y establece las bases de un ordenamiento institucional descentralizado denominado Sistema Nacional de Cultura, encabezado por un ministerio que se crea mediante la transformación del anterior Instituto Colombiano de Cultura—Colcultura. El Sistema crea atribuciones específicas para los departamentos, municipios y espacios para la participación ciudadana, pilar de los derechos culturales de la Constitución del 91.

La creación del ministerio tuvo fuerte resistencia de intelectuales liderados por el nobel de literatura colombiano Gabriel García Márquez, quienes temían por injerencias políticas y direccionamientos desde el gobierno restrictivos de la libertad de expresión y la libertad de creación. En respuesta a estas prevenciones, el ministerio ha mantenido desde su creación un sistema de participación mediante proyectos que son evaluados por pares, artistas y gestores culturales experimentados, independientes del establecimiento, hoy en día en dos programas principales, de concertación para organizaciones culturales y de estímulos para artistas, investigadores y creadores en diferentes campos. Lamentablemente los presupuestos para el ministerio siempre se han mantenido en niveles muy inferiores a los de cualquier otro sector del gobierno nacional.

En materia de industrias culturales, por fin el ministerio de cultura lideró desde 1999, bajo la orientación inicial del organismo intergubernamental Convenio Andrés Bello, estudios, mediciones y diseño de políticas en diferentes campos.

El primer y más exitoso resultado fue la Ley de Cine de 2003, que redirecciona parte de los impuestos al espectáculo público creado en la primera mitad del siglo XX hacia la inversión en diferentes eslabones de la cadena de creación, producción y distribución del cine nacional, después de tantos años de haber financiado hasta la guerra con estos impuestos pagados por la cultura. Esta ley crea además el primer incentivo fiscal exitoso, que ha permitido inversiones y donaciones del sector privado en un monto similar al que ha generado el impuesto del fondo para el desarrollo cinematográfico. En apenas quince años el país pasó de producir una o dos películas al año a producir cerca de cuarenta largometrajes estrenados anualmente en las salas de cine, varios de ellos con presencia en los principales festivales del mundo y muchos otros producidos de manera independiente gracias también a la profunda transformación que han introducido las tecnologías digitales.

En 2012 el ministerio lideró la aprobación en el congreso de una ley de espectáculos públicos, que, finalmente, cerca de un siglo después de la creación del impuesto de 1918 reduce la carga tributaria para las artes escénicas, destina parte del impuesto para la financiación de infraestructuras para el teatro, la danza y la música, permite la formalización de un gran de número de empresarios del espectáculo y descentraliza la gestión de este instrumento de financiación en cerca de cien municipios que hasta la fecha han avanzado en la organización del incentivo.

### **Las tareas pendientes más urgentes**

Mientras la institucionalidad estatal para el fomento de la cultura —nacional, departamental y municipal— mantiene presupuestos bajos en términos relativos frente las demandas de la creación de calidad, el mercado privilegia creaciones de facturas más simples y consumos masivos, aún con los incentivos fiscales o los marcos regulatorios que han tenido la industria editorial, la televisión, el cine o las artes escénicas.

La transición digital ha eliminado fronteras, diversificado e incrementado la producción, modificado los modos de consumo y hecho inútiles muchos de los modelos de incentivo que cada vez se circunscriben a comunidades más pequeñas, por lo general aquellas con mayor capacidad de gestión, ubicadas en su mayoría en centros urbanos que son también los que cuentan con recursos públicos locales más amplios para la cultura: la alcaldía de Bogotá dispone hoy de una política robusta y cerca de cinco veces el presupuesto del ministerio, que debería tener cobertura en todo el país para

alcanzar a cubrir las demandas en muchos campos de la cultura que surgen en los más de mil municipios de Colombia, en especial los relacionados con nuestro inmenso patrimonio cultural material e inmaterial.

Mientras las políticas culturales y los presupuestos de las instituciones culturales públicas se han dirigido, con razón, a actividades que no serían atendidas por el mercado, las creaciones artísticas del país han ido perdiendo presencia vertiginosa, en especial en las pantallas de cine y televisión, y no han encontrado tampoco la forma de surgir significativamente en las plataformas digitales, con notables excepciones.

Como la mayor parte de la América Latina y de naciones periféricas en todo el mundo, un país como Colombia, que ha tenido experiencias exitosas incentivando contenidos locales en el sector editorial o en la televisión, desde los más independientes hasta los más comerciales, cada vez es consumidor de más y más producciones internacionales. Esta mayor facilidad de acceso a creaciones de diferentes partes del mundo tiene por supuesto valor en la medida que contribuye a un encuentro con culturas más diversas, pero también ha implicado que gradualmente seamos un país que cada vez tiene menos posibilidades de crear, producir y circular contenidos locales que lleguen tanto a audiencias nacionales como eventualmente a públicos internacionales.

La cultura ha sido un escenario de resistencia y de profundas reflexiones para un país como una historia de violencia política de cerca de cincuenta años. Después de la firma en 2016 del acuerdo de paz con la guerrilla más antigua del continente, las mayores demandas hacia las instituciones culturales se han dirigido hacia el fomento de expresiones del patrimonio cultural material e inmaterial, muchas de las cuales sufrieron en los territorios más afectados por esta violencia.

Sin descuidar procesos para la cultura en estos territorios, Colombia discute una nueva apuesta por la economía creativa que pretende encontrar soluciones diferenciadas para expresiones que deben tener la atención prioritaria del estado —el sistema de bibliotecas públicas, la formación en las artes, el incentivo a la creación independiente y de mayor riesgo, la preservación de las diferentes manifestaciones del patrimonio cultural, etc.— al tiempo que se ha convocado ya no exclusivamente al ministerio de cultura sino además a los ministerios de educación, de tecnologías de la información o de comercio, industria y turismo, para pensar en modelos de sostenibilidad para formas de la cultura que pueden tener diferentes niveles de inserción en el mercado.

La convergencia de expresiones culturales en el escenario de digital, con modelos de sostenibilidad apenas en

fases de ensayo y error, plantea para las políticas culturales en Colombia desafíos enormes. El principal es el de propender por más recursos para atender las expresiones que el mercado no valora, al tiempo que se desarrollen incentivos para dar sostenibilidad en el mercado a expresiones de la cultura nacional, aún algunas de las más comerciales que solas no alcanzarán a enfrentar la competencia con la producción de contenidos internacionales.

Los derechos a la cultura en Colombia, principalmente a crearla y a disfrutarla, pasan por una diversidad de escenarios, privados y públicos, digitales y análogos, nacionales y locales. Por ello, el arreglo institucional y los modelos de incentivo deben adecuarse para encontrar los más apropiados a las circunstancias de un país diverso que busca una fuerte recomposición en este período de desarrollo del acuerdo.

#### Notas

(1) Su experiencia en el sector cultural incluye un paso por el Ministerio de Cultura entre 2004 y 2009 como director de Cinematografía. Durante este período, en conjunto con Proimágenes en Movimiento, asumió la tarea de poner en marcha los mecanismos de fomento contemplados en la

Ley de Cine aprobada en 2003. Entre los resultados más sobresalientes de su gestión, contribuyó al incremento en los niveles de producción cinematográfica y al reconocimiento internacional de las películas de mayor calidad en los principales festivales de cine del mundo. Antes de ser nombrado primer viceministro para la creatividad y el desarrollo de la economía naranja fue gerente de mercadeo y comunicaciones de Invest en Bogotá entre 2011 y 2018, un proyecto de articulación público-privada para la promoción internacional de Bogotá como ciudad de creatividad y de negocios. En 2010 fue asesor del Centro Cultural Biblioteca Julio Mario Santo Domingo y director de la Ventana Internacional de las Artes del Festival Iberoamericano de Teatro. Es ingeniero de la Universidad Javeriana con una Especialización en la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Se desempeñó como investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes (91-94); consultor del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Educación (94-97); asesor del Viceministro de Cultura (97-98); coordinador del Estudio de Economía y Cultura (99-00) y subdirector de Libro y Desarrollo del Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (01-03).