

PRIMER CONGRESO ARGENTINO DE CULTURA
“Las políticas de descentralización, la legislación y el financiamiento de la cultura”

Edwin R. Harvey

Agradezco a los organizadores de este congreso la oportunidad que se me ha brindado de poder participar en el mismo y de dialogar y conversar con ustedes, en el breve tiempo que se nos ha asignado, sobre los temas para los que hemos sido convocados, en especial sobre la problemática de la **legislación cultural** y, también, sobre la **financiación pública de la cultura y las artes**, dos temas centrales de la política cultural en nuestro país.

Como ustedes saben, me he dedicado al estudio y la investigación de estas disciplinas, junto al ejercicio de la función pública, en cargos afines, desde alrededor de cincuenta años, durante toda una vida. Entre 1958 y 1973 fui Director de Asuntos Legales del Fondo Nacional de las Artes, correspondiéndome por ese entonces participar tanto en la etapa inicial de creación de un organismos nacional de financiación pública de la cultura, innovador, sin precedentes político institucionales, como a lo largo de la década siguiente, en su consolidación como banco de la cultura al servicio de la comunidad artística en toda la república.

Luego, los avatares de éste, nuestro querido país, me llevaron a trabajar como consultor y especialista, en el ámbito extra gubernamental de la política, el derecho y la financiación de la cultura, convocado profesionalmente por distintos organismos internacionales y universidades, tanto de América Latina como de Europa. Más adelante, en diciembre de 1983, las circunstancias políticas y, probablemente, nuestro conocimiento de la institución, incidieron para que regresara al Fondo Nacional de las Artes, ahora como presidente de su Directorio, periodo que se prolongó hasta julio de 1989. Un breve paso por mi provincia, por Corrientes, como Subsecretario de Cultura, a partir de su autonomía político institucional y de su separación del sector Educación de la provincia, cubrió una etapa afectiva, necesaria en esos momentos por muchas razones. Conservo buenos recuerdos de todas estas épocas, en las que nunca dejé de profundizar en las materias de mi especialidad.

Finalmente, en estos últimos diez años y medio he podido dedicarme por entero a la investigación y la docencia, también a trabajos como consultor, en las especialidades del derecho de la cultura y de la financiación pública de la cultura y las artes, disciplinas hoy ampliamente cultivadas en el mundo tanto en el campo académico como en la praxis de las políticas culturales de los países más avanzados en la materia, que no son pocos.

Son dos temas, dos aspectos importantes de la política cultural, dos dimensiones diferentes aunque complementarias. Por eso creo oportuno, insisto, en su separación temática como marco de trabajo de la presente mesa para la que hemos sido convocados.

Legislación cultural

Primer aspecto: legislación cultural. De legislación cultural se viene hablando desde hace más de cuarenta años. Es conveniente recordar que fue en América Latina, en nuestra región, en donde en alguna medida se acuñó por primera vez el término “legislación cultural” en tanto conjunto ordenado de normas jurídicas aplicables específicamente al sector de la cultura (patrimonio cultural, cultura artística, industrias culturales, etc.) de un país.

Fue un organismo internacional, el Convenio Andrés Bello de Integración Educativa Científica y Cultural de los Países Andinos el que, llevando adelante esta primigenia concepción latinoamericana, impulsó la elaboración y publicación en 1980 del primer repertorio de legislación cultural comparada editado en el mundo, comprensivo, en 8 volúmenes, de la legislación específica de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, obra que recomiendo a quienes tengan interés en profundizar este tema. A esta pionera publicación se agregaron luego estudios, investigaciones y repertorios que comprenden una extensa bibliografía nacional y comparada.

Estamos hablando de casi veintisiete años atrás. En nuestro país todavía no se ha elaborado una recopilación ordenada, sistemática, clasificada por grandes grupos de materia, títulos y apartados, de la compleja legislación cultural de las provincias argentinas, tanto en los enriquecedores aspectos de su evolución histórica, política y legislativa como en los de su vigencia en la actualidad. También es una asignatura pendiente en el orden nacional, desde que en 1975, más de 30 años atrás, aportáramos una modesta contribución bibliográfica en la materia.

El esfuerzo que se ha hecho en el documento preparado por la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, que ustedes han recibido, me parece muy

loable y hay que seguir por ese camino. Un camino también transitado ya hacia los años ochenta del siglo pasado por la Organización de los Estados Americanos, promotora, al igual que la UNESCO, de estudios y recopilaciones nacionales, internacionales y comparados, sobre la legislación cultural en el mundo.

No estamos hablando de un tema nuevo. Se trata de una materia, de la que hoy y mañana seguramente se hablará extensamente en este Congreso, que comprende un riguroso tratamiento metodológico, bibliográfico y conceptual, en términos tanto jurídicos como políticos, que ha transformado a la misma, en la actualidad, perfeccionando su conocimiento, en una nueva disciplina, el derecho de la cultura, avalada desde los años setenta por los programas de las citadas organizaciones internacionales y por diversos proyectos nacionales en los que, lamentablemente, nuestros organismos de gobierno no han participado activamente.

Entonces, primer tema fundamental, legislación cultural, es un tema antiguo en el mundo, central cuando se trata de concebir y diseñar políticas culturales públicas.

Hoy estamos en alguna medida, en este foro nacional convocado por las provincias y la nación, confío, recuperando el tiempo perdido de lo que debió haber sido una problemática de análisis permanente y profesional por parte de quienes trabajan en administración y gestión cultural, así como de funcionarios y políticos preocupados por el desarrollo del sector cultura del país.

Derechos culturales

Segundo tema, los derechos culturales, fundamento central de la legislación y del derecho de la cultura. El Secretario de Cultura de la Presidencia de la Nación lo expuso muy claramente esta mañana. Por mi parte sólo quisiera agregar que el instrumento internacional que los ha proclamado, la Declaración Universal de Derechos Humanos, citada por el Secretario, es de diciembre de 1948.

Sin embargo, fue también en nuestra región, en América, meses antes, en abril del mismo año, en Bogotá, reunidos los países americanos por entonces alrededor de la vieja Unión Panamericana, que en el orden continental se aprobó el primer instrumento internacional en materia de derechos humanos, a saber la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, uno de cuyos artículos, anticipándose a la Declaración Universal, reconoce el derecho a la cultura en términos prácticamente similares a los que luego serían consagrados en diciembre del mismo año.

Ambos instrumentos internacionales, el interamericano y el universal, como es sabido, han pasado a tener reconocimiento constitucional en la Constitución argentina de acuerdo a la reforma de 1994.

En su momento, agregamos, los derechos culturales incluidos en ambas Declaraciones de 1948 fueron materia consagrada por el derecho internacional convencional, a partir de su reconocimiento formal por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

Los dos derechos culturales fundamentales que establece el Pacto son, por una parte, el derecho de la persona humana a participar en la vida cultural de la comunidad y, por la otra, el derecho de los creadores, a beneficiarse con la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de las que sean autores, es decir tanto al producto económico como al reconocimiento moral de sus creaciones.

Derecho de autor

El gran problema que se plantea hoy en día es como conciliar los derechos de los autores (artistas visuales, escritores, compositores, dramaturgos, etc.) con los derechos del público, de la población, de la persona humana, a acceder, libremente, a los bienes culturales, propios de la vida cultural moderna, todos los cuales, en una buena mayoría, están protegidos (y limitada, consecuentemente, su difusión) por el derecho de autor, por la soberanía del creador sobre su obra.

Esta es una compleja problemática moderna, propia de nuestro tiempo, que debiera plantearse en términos de un delicado equilibrio respecto a los límites con que deben ejercitarse los derechos en juego, a partir de soluciones previstas por las políticas culturales.

Gobierno nacional y derecho de autor

En orden a soluciones que ayuden a limitar tales conflictos, observo, en el caso argentino, algo que siempre me ha causado extrañeza ¿Por que el área de cultura de la nación no ha tenido ni tiene actualmente dentro de su campo de competencia todo lo relacionado con el derecho de autor, con la aplicación por el poder ejecutivo nacional de la legislación en materia de propiedad intelectual (nuestra ya legendaria ley 11723 de 1933 y sus reformas), como sí lo tienen los ya muchos ministerios de cultura existentes en países a ambos lados del Atlántico? Por ejemplo, en democracias como Brasil y Chile, dentro del MERCOSUR, o España y Francia, dentro de la Unión Europea.

Esto me parece fundamental, porque hoy las políticas culturales tienen entre sus componentes fundamentales a los instrumentos público institucionales y legislativos del derecho de autor, lo cual se profundizará en el futuro en la medida que las industrias culturales, industrias creativas, industrias de contenido objeto de protección por la propiedad intelectual, sigan siendo objeto preferente, nacional e internacional,

de la acción gubernamental en el marco de la protección de la diversidad cultural. Creo que éste es uno de los interrogantes a tratar en este Congreso.

El constitucionalismo cultural

Se ha hablado en la apertura del Congreso de las constituciones políticas y la política cultural. Es otro tema central de nuestra vida institucional. En términos comparativos, la reforma constitucional de 1994, no ha estado, en este punto, a tono con los avances del constitucionalismo cultural moderno. Algunos de ustedes que han participado de mis clases recordarán que siempre cito, desde muchos años atrás, aquí y en el exterior, que en la base de las políticas culturales públicas están los preceptos constitucionales que les sirven de cimiento en tanto políticas de Estado en la materia, en el marco de la libertad de la cultura como precepto irremplazable ya dispuesto por la Constitución de 1853.

Por ello vale la pena recordar, en el contexto iberoamericano que nos rodea, los contenidos específicos, por ejemplo, de las cartas fundamentales de España de 1978, fruto de la afortunada transición política de dicho país, y de Brasil de 1988, que consolidó el proceso de reingreso a la democracia republicana de nuestro gran país vecino. Es recomendable releer sus contenidos normativos como referencia para un ejercicio imaginario sobre lo que hay que hacer en el país en la materia, otro de los objetivos del presente Congreso.

El patrimonio cultural

Se ha hablado también de otro campo fundamental de la legislación cultural que es el de la protección, conservación y puesta en valor del patrimonio cultural (admirablemente interpretado, en lo jurídico, por la constitución brasileña). Se ha hablado de las facultades que tienen las provincias para legislar en la materia. Se han comentado, asimismo, algunos precedentes sobre el particular, lo señaló esta mañana el Secretario de Cultura.

A ello debemos agregar que ya en la década de los años treinta del último siglo fue muy importante el avance legislativo y político cultural iniciado en materia de patrimonio cultural en América latina. Tres países, a la par, con pocos años de diferencia, consolidaron sus estructuras público administrativas, que se mantienen hasta el presente, en el campo de la conservación de sus bienes patrimoniales. El primero fue Brasil con la creación del Instituto del Patrimonio Histórico Artístico Nacional (IPHAN), en 1937, durante el gobierno de Getulio Vargas.

Inmediatamente después, en 1938, lo siguió México con el establecimiento del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y, finalmente, dos años más tarde, en 1940, en nuestro país se constituyó por una ley del Congreso Nacional, todavía

vigente, la Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos en tanto principal instrumento institucional federal al servicio de la política de gobierno en la materia, sirviendo al mismo tiempo como marco de referencia para la sanción por los gobiernos provinciales, en las décadas siguientes, de leyes locales específicas en ejercicio de su poder autónomo en la materia.

En medio del deterioro, afortunadamente no generalizado, en que se desenvuelve la conservación de nuestro patrimonio cultural, fruto en buena medida del desamparo financiero fiscal y de la escasez de recursos, que rodean nuestras políticas patrimoniales, estimo indispensable remozar y actualizar, sin sustituirla, nuestra ley de 1940.

Registramos en nuestra memoria decenas de proyectos de reforma, decenas de proyectos de nueva ley en la materia. Hay un punto crítico pocas veces observado en tales proyectos, el de la necesidad de incluir en su texto, a la par del sistema legal de protección de bienes muebles e inmuebles, materiales, inmateriales y especiales, de un mecanismo de financiamiento público con recursos específicos, adecuado a la magnitud de la tarea por cumplir y a la riqueza patrimonial a proteger y mantener en todo el territorio nacional.

Aprovecho que esta mesa de trabajo es compartida por dos legisladores, del Senado y de la Cámara de Diputados de la Nación, para recordar la deuda pendiente que tiene el Congreso Nacional, a casi setenta años de vigencia de la ley 12665, de la necesidad de consolidar nuestra legislación cultural en el marco de los grandes capítulos que la integran: el patrimonio cultural, histórico, artístico; la cultura artística; el derecho de autor; la defensa de las culturas populares y el folklore, y las industrias creativas. Buenos resultados en la materia pueden ser algunos de los frutos más valiosos a cosechar en el futuro, como seguimiento del presente Congreso.

Por otra parte, como se señalara precedentemente, hay un mandato constitucional que ya lleva doce años de aprobado y que es necesario concretar. La república necesita una ley marco, una ley marco del patrimonio cultural, como la tiene España, por ejemplo, desde 1985, en el contexto del Estado Español y del régimen político de las Autonomías.

Ampliación del concepto de patrimonio protegido

El patrimonio cultural tal como fue concebido, a los efectos de su preservación legal, en el año 1940, se ha renovado, se ha extendido, en términos de protección, a una amplia diversidad de contenidos y de categorías de bienes que lo enriquecen: patrimonio inmueble, patrimonio material, patrimonio inmaterial, arqueológico submarino, arqueológico industrial, patrimonio humano viviente, etcétera. Dentro de

un amplio marco institucional, también las bibliotecas, los museos y los archivos, en su carácter de centros de la memoria colectiva de un pueblo, forman parte de un patrimonio cultural común, que requiere necesariamente de una ley, y de un régimen de protección y conservación, comprensivos de tan vasto universo de bienes patrimoniales.

Nuestros vecinos están asimismo preocupados por su patrimonio nacional. La semana pasada participé de un seminario sobre los derechos culturales en Chile. El gobierno y la sociedad civil de dicho país se están preparando para la celebración del segundo centenario de su independencia. Entre sus metas de política pública se encuentra el establecimiento de una nueva institucionalidad en el campo de la protección del patrimonio cultural chileno, a partir de la puesta en marcha de un sistema público administrativo moderno, de la creación de un instituto del patrimonio cultural que coordine y armonice la labor de conservación y puesta en valor de los organismos públicos ya existentes en la materia.

Entonces, este tema también requiere en nuestro país, como los anteriores, de un verdadero análisis político en profundidad, porque lo legislativo depende de lo político, si no hay una decisión política no va haber nunca una legislación y un régimen de protección razonables y acordes con la realidad de nuestro tiempo.

La cinematografía

Se habló en la apertura del Congreso de legislación cinematográfica. Creo que es una de las pocas políticas de Estado en el campo de las políticas culturales que se han sostenido en el tiempo en la República Argentina. Estoy convencido de ello.

El Instituto Nacional de Cinematografía, actualmente Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, va a cumplir casi medio siglo de vida institucional al servicio del fomento cinematográfico nacional, muy pronto, ya que fue creado en 1957. Ha tenido avatares, éxitos, fracasos, modificaciones, varias reformas en sus estatutos legales y reglamentarios, pero se ha mantenido airoosamente en el tiempo. Se trata de un milagro político administrativo cuya historia, sin mezquindades políticas, habría que escribir.

Las bibliotecas

Lo mismo ocurre en el campo de las bibliotecas, de los libros, de la lectura pública. Se habló esta mañana de la ley Sarmiento, la ley 419 de 1870, de su renovación a mediados de la década del ochenta, en 1986. Como instrumento legislativo de política cultural pública es fundamental porque las bibliotecas populares, las bibliotecas públicas, siguen siendo la base de la vida cultural de la comunidad, sobre todo a nivel de las pequeñas comunidades y de aquellas alejadas de los grandes centros urbanos.

Hay que actualizarlas, tecnificando y modernizando el equipamiento bibliotecario, además de enriquecer el repertorio bibliográfico disponible, en los estantes y en línea, al servicio del lector. Para todo eso se requiere mucha excelencia profesional por parte de quienes la dirigen, pero también recursos.

El teatro

El teatro. Ustedes saben que el único país de América latina, hasta ahora, que tiene leyes nacionales de fomento del teatro, es la República Argentina. Entre ellas se encuentran una de 1958, el decreto ley 1251/58, y otra de 1997, la ley 24800. El apoyo legislativo ha sido importante para el mantenimiento de la actividad teatral en nuestro país, a lo que se une, además, el aporte de las leyes de fomento vigentes en la ciudad de Buenos Aires y en algunas provincias, gracias a un respetable y discreto régimen de recursos económicos puestos a disposición de la política teatral argentina.

La financiación de la cultura y de las artes

Pasamos, a propósito de la temática de esta mesa de trabajo, en el breve tiempo disponible que nos queda, al segundo de los grandes contenidos que nos preocupan, el financiamiento público de la cultura y las artes. Voy a resumir.

El tema del financiamiento público de la cultura no se reduce solamente al problema del tratamiento del porcentaje del presupuesto público destinado a la actividad cultural, alcanzar el famoso 1 % de que habla la UNESCO.

Recursos especiales de financiación

Hay que analizar el otro lado de la moneda, que es el de los recursos especiales, extra presupuestarios, destinados al mismo fin. Es ya frecuente en el mundo occidental, en nuestra América Latina y también en nuestro país, encontrarnos con que cada vez más los Estados acuden y apelan, para financiar públicamente al sector cultura, a la implantación de recursos fiscales y parafiscales especiales y específicos, destinados a fines concretos de fomento de determinadas actividades culturales y artísticas consideradas de interés nacional.

Para el éxito de las políticas culturales públicas una financiación adecuada y oportuna es casi como la clave, la llave maestra, aunque no la única, del desarrollo cultural de la comunidad. Lo ha dicho muy bien el diputado Coscia ¿Cuál es la clave del Instituto Nacional de Cinematografía? Desde luego sus buenos directores, la buena administración, la claridad de objetivos, sin lugar a dudas. Pero la base, el secreto de la gestión, esta en sus ingresos financieros, sus recursos específicos.

Los recursos financieros del cine

El Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales dispone, por ley, de tres recursos fiscales importantes que son: 1) un gravamen consistente en un porcentaje aplicable sobre el precio de las entradas a las salas de cine (tradicional ventana de difusión del cine); 2) otro, consistente en un porcentaje aplicable sobre el precio del alquiler o venta de videos (segunda gran ventana de difusión cinematográfica); y 3) un tercer gravamen, a partir de un porcentaje que proviene, indirectamente, de un impuesto que abonan al Comité Federal de Radiodifusión las emisoras de radiodifusión y televisión del país (gran consumidor y masivo difusor de películas cinematográficas).

Es el modelo francés, exitoso, de financiación pública de la cinematografía gala, aplicado por el Centro Nacional de Cinematografía del gobierno francés, desde 1946, cuando fue necesario establecer en Francia una barrera económico financiera del Estado para hacer frente a la ya entonces invasión de las salas cinematográficas francesas por las películas norteamericanas.

Quienes articularon la política cinematográfica argentina, en el último medio siglo, han adoptado bien, conforme a la realidad de nuestro país, un modelo extranjero exitoso de fomento cinematográfico ¿No se si lo conoce, diputado Coscia?

Me ha tocado analizar, a propósito de un reciente libro mío publicado en España, en el que comparo, exhaustivamente, la política cinematográfica de alrededor de 25 países de América y Europa, la evolución paralela seguida por Francia y la República Argentina en materia de recursos públicos para el fomento del cine.

Cada vez que la legislación francesa ha dispuesto crear un nuevo gravamen como recurso adicional del citado Centro Nacional de Cinematografía, a los pocos años otro tanto ha ocurrido con la legislación argentina en la materia. Desde 1957, cuando se estableció como principal recurso del entonces Instituto Nacional de Cinematografía el gravamen del 10 % sobre las entradas a los cines, hasta la más reciente reforma de 1994 y el afortunado decreto de necesidad y urgencia de 2002.

Fondos especiales de financiación de la cultura

Para terminar, el tema del financiamiento público de la cultura pasa, a mi criterio, por la creación de fondos especiales. Nuestro país tiene, por lo menos a nivel teórico, un modelo casi perfecto, excepcional, en la materia. Así lo he señalado en numerosas oportunidades en viajes por el exterior.

Hagamos un balance rápido.

Fondos del cine y del teatro

El Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales es un fondo especial cinematográfico que, con recursos propios y específicos, atiende las necesidades

económicas del mundo del cine. A su vez, el fomento de la actividad teatral en el orden nacional cuenta con el Instituto Nacional de Teatro, el que dispone de recursos especiales para distribuirlos en la ayuda a la actividad de la escena aunque, en alguna medida, está restringida, aunque no limitada, al apoyo de la gestión de aquellas salas de teatro de menos de 300 localidades. Es un fondo especial para el teatro, único en América Latina en su especialidad.

Fondos de las artes y de la lectura pública

Por otra parte, la Comisión Nacional de Bibliotecas Populares atiende, asimismo con recursos específicos, todo lo vinculado con el sostén de más de dos mil bibliotecas públicas en todo el país, sirviendo como fondo de financiamiento especializado al mismo tiempo que como instrumento al servicio de una política de la lectura pública, en la que el país se ha destacado desde fines del siglo XIX.

Finalmente el Fondo Nacional de las Artes, que tiene las características público administrativas propias de un banco de las artes, como se lo ha denominado, y también con recursos propios, no presupuestarios, aunque recortados sustancialmente desde 1967 y sólo recuperados de manera precaria en 1986, participa en la financiación pública de la cultura del país en los campos de las artes plásticas, las letras, el folklore y las artesanías, la arquitectura desde un punto de vista estético, la cinematografía y las artes audiovisuales, la música, la danza y, también, la actividad de las artes del espectáculo; en todos los casos, como lo señala su ley orgánica, destinando su apoyo económico, también, a aquellas actividades que en dichos campos sean encaradas "con sentido industrial, puestas en el comercio y medios de difusión cultural".

Conclusiones

Como se observará, los cuatro fondos nacionales citados cubren prácticamente el apoyo económico a toda la actividad cultural del país, con la única excepción del sector del patrimonio cultural, que no dispone de un fondo de financiamiento público. El análisis de la estructura de los recursos de estos organismos, su evolución histórica, sus carencias y sus perspectivas futuras estimo podrían encararse como temas de reflexión en este Congreso, de cara al porvenir, de lo que se espera de la política cultural argentina de los próximos años.

Cabe, en este balance de lo hecho en nuestro país, recordar que los gobiernos de diversas provincias, en el último medio siglo, han encarado, además de la sanción de algunas excelentes normas de legislación cultural provincial, la aplicación de diversas fórmulas institucionales específicas de financiamiento público de la cultura local, en algunos casos ejemplares, como lo ha sido el modelo, aunque de breve mantenimiento

en el tiempo, del Consejo Provincial de Difusión Cultural de Tucumán creado en 1958, durante la etapa constitucional encabezada por el gobernador Gelsi, que contaba con recursos propios aptos para el cumplimiento de sus ambiciosos planes de fomento, entre ellos, nada menos, un porcentaje de las utilidades de los bancos oficiales y de la lotería provincial.

Cierro mi exposición destacando que hoy se plantea en muchos países avanzados de Europa, y también en el seno de la propia Unión Europea, ante la cuestión de poder contar con recursos específicos para el financiamiento público de la cultura en sus respectivos territorios nacionales, la posibilidad de adoptar alguna variante propia del exitoso modelo británico de la National Lottery, es decir el de afectar exclusivamente las utilidades del juego oficial, las ganancias de la lotería nacional, a buenas causas, entre ellas al financiamiento de las artes, de la cinematografía, del patrimonio histórico y de la creatividad en general, como lo hicieron los tucumanos casi cincuenta años atrás.

Este es mi mensaje. Muchas gracias.