Una perspectiva crítica de la cultura para el desarrollo local

POR **FRANCISCO SIERRA CABALLERO**

La economía creativa es reconocida hoy en Brasil como un ámbito de innovación político-social sui géneris. Se trata del proyecto transversal más original de la política cultural de Iberoamérica en los últimos años y uno de los ejes transformadores del proceso de reformas que vive la nueva potencia emergente. El presente artículo analiza las políticas culturales y los nuevos objetivos estratégicos en materia de economía creativa que afronta el país en el actual proceso de transición política.

Bibliografía

Barbalho, A. et al. (Orgs.) (2011). *Cultura e desenvolvimento. Perspectivas políticas e económicas*. Salvador: EDUFBA.

Bustamante, E. (Ed.) (2011). *Industrias creativas. Amenazas sobre la cultura digital*. Barcelona: Gedisa.

Cocco, G. (2001). *Trabalho e Cidadania. Produçao e direitos na era da globalizaçao.* Sao Paulo: Cortez.

Ministerio de Cultura (2013). *Texto-Base III Conferencia Nacional de Cultura. Uma política de Estado para a Cultura. Desafios do Sistema Nacional de Cultura*. Brasilia: Ministerio de Cultura.

Moreira da Silva, E. y Barros Soares, L. (Orgs.) (2013). *Experiencias de Participaçao Institucionalizada.* Belo Horizonte: UFMG; FAFICH.

Negri, A. y Cocco, G. (2006). *Global. Biopoder y luchas en una América Latina globalizada.* Buenos Aires: Paidós.

Fundación Telefónica

Telefónica

Rubim, A.; Fernandes, T. y Rubim, I. (Orgs.) (2007). *Politicas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura.* Salvador: EDUFBA.

Sierra, F. (2010). Ciudadanía, comunicación y gobernanza local. Consideraciones para una nueva política de lo común. En F. Sierra, J. A.; García, M. C. Ramos y N. Del Bianco (Orgs.), *Políticas de Comunicaçao e da Cultura: Contribuçoes acadêmicas e intervencao social*, pp. 57-74. Brasília: Casa das Musas; INTERCOM.

– (2012). Cidadania, comunicação e ciberdemocracia. En M. C. Soares, M. M. Vicente, C. J. Napolitano y D. Rothberg (Orgs.), *Mídia e cidadania: conexões emergentes*, pp. 37-56. São Paulo: Cultura Acadêmica.

– (Coord.) (2013). *Ciudadanía, Tecnología y Cultura. Nodos conceptuales para pensar la nueva mediación digital*. Barcelona: Gedisa.

Desde el año 2003, los cambios en materia de política cultural han marcado en Brasil un nuevo ciclo histórico. La puesta en marcha de originales programas de democratización cultural, con participación ciudadana, a partir de la primera administración del presidente Lula y la decidida apuesta por sentar las bases de un Sistema Nacional de Cultura (SNC) integrado dan cuenta de la magnitud e importancia estratégica de la nueva visión político-cultural en un campo tradicionalmente abandonado en la mayoría de los países de la región. Hoy, sin embargo, el Plan Nacional de Cultura (PNC) se enfrenta a nuevos retos y contradicciones políticas, tal y como se ha constatado, de hecho, en el reciente encuentro de agentes culturales celebrado en Brasilia.

Una política integral en materia de cultura y desarrollo

Bajo el lema ‘Una política de Estado para la Cultura. Desafíos del Sistema Nacional de Cultura’, la III Conferencia Nacional[1] ha puesto en evidencia las dificultades del PT a la hora de materializar el proyecto que definiera en su momento el ministro Gilberto Gil. No tanto porque es evidente el incumplimiento de buena parte de los objetivos previstos del PNC como por la constatación de la asunción de una nueva filosofía en la hoja de ruta del ministerio, contraria a la visión ampliamente compartida por la sociedad civil que, una vez más, con motivo de la convocatoria de la Conferencia, reivindicó el cumplimiento de las metas estratégicas que garanticen el ejercicio pleno de los derechos culturales de todos los ciudadanos del país (artículo 215 de la Constitución Federal) y el desarrollo nacional sustentable para la inclusión social de la mayoría de la población excluida del disfrute de los bienes culturales.

En la consecución de estos dos objetivos estratégicos, proyectos como los Puntos de Cultura, Brasil Plural, DOC-TV y otras iniciativas similares han venido abriendo el campo de interlocución política a los actores locales, dando voz y representación decisoria, a través del Consejo Nacional de Política Cultural, a representantes de la ciudadanía[2].

El paso del paradigma Furtado/Sarney a la política iniciada con Gilberto Gil y continuado por Juca Ferreira significó por vez primera en la historia de Brasil una política integral de Estado en materia de cultura y desarrollo, a partir de la apertura de un proceso original de inclusión social

Fundación Telefónica
Telefónica

sin precedentes. Así, tras 25 años de democracia constitucional, puede decirse que el Estado brasileño ha mudado por completo las bases socioculturales de articulación del desarrollo cultural, ampliando los dispositivos de participación y representación social, así como el contenido y dirección de su economía de la comunicación y la cultura, superando de este modo, al menos en parte, tres de las tradiciones heredadas en la cultura nacional, a decir de Antonio Rubim: el autoritarismo, la discontinuidad y la desatención (Rubim et al., 2007).

El fenómeno político de expansión, a nivel local y nacional, de las políticas públicas iniciado con Lula da Silva (2003-2010) puede, en este sentido, ser interpretado básicamente como un proceso de pluralización de los actores de la política pública en el paso de un enfoque neoliberal a una visión de la política cultural de Estado basada en la participación y articulación interna (Moreira y Barros, 2013), abandonando por principio el modelo de financiación indirecta de exenciones fiscales, orientada a la captura de capital riesgo, en función de la consolidación institucional y el diseño estratégico de nuevas herramientas y fuentes diversificadas de financiación directa, concebidas básicamente para ampliar los ámbitos de decisión en beneficio de los pequeños y medianos empresarios y las organizaciones profesionales frente a las grandes compañías que concentraban gran parte de la inversión pública en la promoción cultural que marcos regulatorios como la Ley Rouanet favorecían.

Hacia una nueva economía para el desarrollo local

En este nuevo marco político de gobernanza, la Secretaría de Economía Creativa ha privilegiado el ámbito local como eje de articulación del desarrollo de la economía de la cultura. El reto ambicioso de alcanzar al 60 por ciento de las ciudades del país (3.339 ciudades) en los próximos años ilustra la magnitud y relevancia de esta política pública. Más de 300 proyectos de apoyo a la producción local pretenden contribuir a la emergencia de cuencas de cooperación y nuevas formas de institucionalidad, alterando significativamente los márgenes de participación ciudadana en la cultura nacional, por medio de la incubación de proyectos innovadores, acorde con las necesidades de las ecologías de vida y los ámbitos de proximidad de la población.

Así, entre 2013 y 2020 Brasil aspira a experimentar la mayor transformación de su historia, dando lugar a la constitución de una nueva cultura urbana basada en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y la valorización de los saberes tradicionales. De acuerdo con la visión del Plan Estratégico de Economía Creativa, el objetivo de la política cultural es sentar las bases de una nueva economía para el desarrollo local, concibiendo la comunicación y la cultura ya no solo como expresión simbólica y como derecho de ciudadanía, sino también como recurso y ‘campo potencial para el desarrollo económico sustentable’. En este sentido, la apuesta de la Secretaría de Políticas Culturales para 2020 es sentar las bases de un nuevo modelo de gestión participativa que transforme integralmente, en un sentido productivo, las formas de producción y organización del campo simbólico en las principales ciudades del país.

La previsión de un crecimiento hasta del 4,5 por ciento del sector en el PIB del país marca el rumbo de esta voluntad política concreta de convertir la economía de la cultura en un polo de desarrollo y vector de nuevos procesos de crecimiento y bienestar social, sin parangón no solo en la historia del país sino en la propia geopolítica regional. Ahora bien, aun reconociendo el

Fundación Telefónica
Telefónica

papel estratégico que pueden desempeñar los municipios en esta labor, la actual política pública plantea retos de articulación intergubernamentales, político-administrativos y socioculturales problemáticos para Brasil, sin que a fecha de hoy formen parte del discurso y acción institucional del gobierno, a juzgar por las discusiones observadas en la última Conferencia Nacional.

Tensiones y ejes de acción

Una de las principales conclusiones del actual proceso de innovación cultural de Brasil es el lento y difícil encaje del SNC en las políticas locales, un problema por otra parte más que habitual en toda estructura federalista de gobierno. La evaluación preliminar del cumplimiento de algunas de las metas previstas para el año 2014 no resulta nada satisfactoria a este nivel. Y se apuntan además nuevas dificultades que, en el contexto de crisis y desaceleración relativa del crecimiento interno, complican su consecución a medio plazo. Así, la III Conferencia Nacional de Cultura constató, en las cuatro grandes áreas de actuación de la política cultural brasileña, la necesidad de incidir más decididamente en el desarrollo de los objetivos estratégicos identificados por el Consejo Nacional de Política Cultural, a saber:
– Mejorar los sistemas de creación, producción y desarrollo por medio del fomento de nuevas iniciativas culturales, la incorporación de las nuevas tecnologías y la internacionalización de la cultura nacional.
– Garantizar la difusión y el acceso público a partir del reforzamiento, a nivel local, de los espacios de participación y representación institucional, mediante una mayor descentralización de equipamientos y servicios y la circulación abierta de bienes y servicios entre el conjunto de la población, a la vista de los diagnósticos efectuados claramente insuficientes.
– Proteger y valorizar la memoria y diversidad cultural con políticas activas hasta ahora postergadas por la insuficiente dotación presupuestaria.
– Y mejorar la planificación y gestión de las políticas culturales con la cualificación de los responsables y gestores culturales, una demanda insistente entre la mayoría de relatores y delegados participantes en la conferencia.

Por otra parte, además, la economía creativa es una noción por desarrollar en la teoría y práctica política brasileña, determinada como está en su origen por las contradicciones del viejo capitalismo y las formas emergentes de trabajo y ciudadanía, sin que de facto se haya dado la tan reclamada tropicalización de esta deriva o moda en las políticas culturales. Tensiones implícitas que podríamos sintetizar en los siguientes ejes de mediación del programa Brasil Creativo atenazan, como consecuencia, el potencial liberador de la visión estratégica de la política cultural nacional entre: economicismo versus culturalismo; racionalidad industrial versus cultura popular; propiedad intelectual versus bienes comunes; transversalidad versus centralización; local versus nacional; tecnocentrismo versus holismo; creatividad versus consumo y cultura versus turismo.

La visión instrumental de los medios y recursos culturales

Tales contradicciones son, en el fondo, constitutivos de la laxitud y contradicción conceptual de la teoría y políticas de las llamadas industrias creativas a lo largo de la historia reciente del nuevo espíritu del capitalismo cultural. Específicamente, a partir de la década de 1970, la

Fundación Telefónica
Telefónica

noción de desarrollo cultural ha vinculado el campo de la comunicación al problema complejo y recurrente de las necesidades sociales en ámbitos tan dispares como la economía, la política o la educación, integrando la creatividad y las identidades plurales en un nuevo paradigma constituyente del modelo de reproducción modernizadora bajo el auspicio fundamentalmente de Naciones Unidas, que poco o nada ha contribuido al necesario principio de autonomía que define como principio matriz el nuevo Plan Nacional de Cultura en Brasil.

Antes bien, los programas de organismos como la FAO o la OMS han venido auspiciando desde entonces programas sectoriales y políticas de cooperación internacional en virtud de un denominador común: la visión instrumental de los medios y recursos culturales como fuente de progreso y dispositivo servomotor del crecimiento y bienestar económico. Así, si bien las Naciones Unidas validaron en la agenda pública internacional un enfoque integrador de la comunicación y la cultura como marco de configuración del desarrollo, las políticas de promoción fueron supeditadas a la lógica privatizadora y comercial de las industrias culturales. La creatividad social de la población y el intercambio y la cooperación multilateral entre países, lejos de garantizar la diversidad ecológica del sistema cultural en los países del Sur, resultaron, en muchos casos, coartadas para legitimar un proceso, calificado por otra parte como imparable, en función del modelo capitalista de desarrollo económico liberal, que hoy llega a resultar cuando menos preocupante incluso para la propia Unesco.

Desde la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo celebrada en Estocolmo (1998), el máximo organismo de Naciones Unidas ha expresado su preocupación por los límites contemporáneos del pluralismo en la Sociedad Global de la Información. La propia Declaración Universal de la Unesco sobre Diversidad Cultural (noviembre de 2001) a la persistente amenaza de las minorías y culturas dependientes ante el arrollador empuje de la hegemonía angloamericana, de acuerdo con la lógica económico-política que actualmente liquida la compleja biodiversidad cultural. Pero esta iniciativa, como el propio discurso sobre economía creativa, ha tendido a eludir, por omisión, y activamente, las raíces de fondo en el origen del problema estructural del desequilibrio y la desigualdad en la denominada por Castells Sociedad Red, mientras la presión de la OMC y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual cercan las diversas iniciativas públicas de socialización de las nuevas tecnologías, limitando el alcance de las propuestas de solidaridad y superación de las brechas existentes entre clases, países y regiones como América Latina donde se vienen procurando cambios significativos en favor de la democracia cultural (Bustamante, 2011, pp. 117-144).

En este escenario, la paulatina retirada del Estado y la creciente mercantilización del sector cultural manifiestan flagrantes contradicciones que cuestionan particularmente la insistencia en el discurso y política de promoción de la economía creativa de una economía periférica aunque emergente como la de Brasil, con importantes carencias y desequilibrios especialmente, por ejemplo, en el sistema y estructura de la comunicación.

Toda política cultural que no cuestione este marco lógico de intervención en el proceso de desarrollo corre el peligro de naufragar. En otras palabras, la Agenda 21 de la Cultura, en tanto que guía de actuación estratégica de los gobiernos locales, solo contribuirá, en el mejor de los casos, a abrir frentes estratégicos de desarrollo y el reconocimiento de la necesidad de

Fundación Telefónica
Telefónica

políticas culturales por los poderes públicos de cada municipio o ciudad y la visualización de la cultura como un problema neurálgico de construcción de la ciudadanía, si no se problematiza la estructura profunda de poder instituida durante la dictadura por la cultura Globo. La defensa de un tímido compromiso de participación de las culturas marginadas de la mediación en la gobernabilidad local, sin capacidad de revertir las lógicas neoliberales, no representa otra cosa, en fin, que la reedición, en esta línea, de la política difusionista de planificación estratégica, que afecta a proyectos de ordenación del territorio y gestión urbanística de la industria del turismo como sector prioritario, de acuerdo a los objetivos de aceleración del crecimiento.

Cultura y desarrollo

Para avanzar en los procesos de mudanza y construir el SNC parece necesario empezar por reforzar notablemente las líneas maestras de actuación en la hoja de ruta del Ministerio, pues se constata que el país aún tiene pendiente como reto la institucionalización del 100 por cien de las unidades políticas de la Federación, así como el 60 por ciento de los municipios. Si bien más de 26 unidades de la Federación y más de 2.000 municipios se adhirieron al SNC a lo largo del pasado año, están lejos de alcanzarse los objetivos meta del Plan Estratégico.

La expectativa del Ministerio, de acuerdo con el compromiso del Secretario de Políticas Culturales, es cumplir tras la Conferencia Nacional dichos objetivos, pero nuevas visiones de la política cultural se han ido prefigurando en las dos últimas administraciones de Ana Buarque de Hollanda y de la actual ministra Marta Suplicy. Por ejemplo, en la Conferencia se fijó como prioridad por parte del Ministerio de Cultura el desarrollo de los Centros de Artes y Deportes Unificados (CEU) a fin de descentralizar equipamientos e infraestructuras en zonas vulnerables y promover la internacionalización de la marca Brasil, en una estrategia nada original de *softpower* (prioridad 3), coherente con la visión desarrollista contenida en el Plan de Aceleración del Crecimiento de la Administración Dilma Rousseff (PAC)[3]. La sociedad civil viene, por contra, apuntando (como constatan las conclusiones de la III Conferencia Nacional) en otra dirección, al demandar medidas audaces en proyectos emblemáticos como el Programa Vale Cultura[4]. De acuerdo con esta visión, para los delegados de los sectores y territorios culturales representantes de la Sociedad Civil, el desarrollo sustentable de la economía creativa pasa por priorizar otras medidas de actuación:

Eje I: Implementación del Sistema Nacional de Cultura

Ante la falta de consolidación institucional del SNC y a la vista de la ralentización de los procesos de maduración de la política de Estado en la materia, la Conferencia mandó al Ministerio de Cultura promover el fortalecimiento de la institucionalidad de los Consejos de Participación Ciudadana en los planes de cultura locales y regionales, así como la exigencia de mejora en las competencias de los agentes responsables de la política cultural, garantizando una gobernanza colaborativa en la producción de los sistemas de información e indicadores culturales. Para ello es preciso:
– Que el Congreso nacional apruebe con urgencia la medida PEC 150 para una financiación estable del PNC.
– Garantizar el 10 por ciento de los recursos del Fondo Social del Pré-Sal para consolidar el desarrollo de la política cultural.

Fundación Telefónica
Telefónica

– Aprobar con urgencia el Proyecto de Ley Complementaria (PLC) 383/2013 de regulación del SNC a fin de garantizar el pleno funcionamiento y articulación entre la Federación, entes locales y Estados.
– Desarrollar y fortalecer las estrategias de formación y capacitación de la gestión cultural de forma continuada y permanente.
– Fortalecer el Fondo Nacional de Cultura como mecanismo básico de financiación, garantizando así un equilibrio entre exención fiscal, promoción e incentivos económicos y mecanismos internos de financiación de la producción y distribución cultural, de forma integrada.

Eje II: Producción simbólica y diversidad cultural

Los agentes culturales vienen planteando además la necesidad de una nueva Ley de Incentivos Culturales en apoyo a las manifestaciones minoritarias o marginadas por el mercado de las industrias culturales, integrando de forma coherente la política educativa y las políticas culturales para la formación tanto de profesionales como de consumidores culturales de cara al desarrollo de la economía creativa. En esta línea, la III Conferencia concluyó como prioridades:
– La inclusión en la educación formal de contenidos para el conocimiento de los saberes culturales tradicionales, incluyendo en el currículo las manifestaciones locales, artísticas y creativas de los pueblos indígenas y las comunidades tradicionales.
– La implementación efectiva del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural, definiendo una política compartida de preservación y valorización de las múltiples expresiones del patrimonio material e inmaterial.
– La aprobación del Marco Regulatorio de las Comunicaciones en Brasil, garantizando la neutralidad de Internet y el acceso a la Red (Marco Civil de Internet) con una Ley de Medios Democrática, previa modificación de la Ley 9.612/98, a fin de promover la diversidad, el respeto a los derechos humanos y la participación social de la ciudadanía.
– La ampliación y consolidación del Programa Más Cultura en las Escuelas como política de Estado, ampliando las acciones y recursos para su fortalecimiento institucional.
– La creación de convocatorias públicas de financiación que democraticen el acceso y la infraestructura tecnológica en territorios excluidos de la Sociedad de la Información.

Eje III: Ciudadanía y derechos culturales

En la misma línea, el eje de discusión sobre derechos culturales planteó un amplio debate sobre la democratización de la comunicación. Numerosos representantes de la sociedad civil demandaron una mayor descentralización de equipamientos y acceso a infraestructuras culturales de usos múltiples con funciones productivas y de expresión como las Aulas Digitales, además de la regulación del derecho de acceso, ampliando así la institucionalización del Programa Cultura Viva.
Para ello, la Conferencia Nacional propuso como prioridades en la sesión plenaria:
– La dotación de recursos públicos por medio de la expropiación de inmuebles abandonados o improductivos, a fin de crear una red de equipamientos culturales en cada territorio creativo.
– La aprobación de la Ley Cultura Viva (PLC 70/2013) que institucionalice la política nacional de cultura, educación y ciudadanía, garantizando la implantación cuando menos de un Punto de Cultura en cada municipio, a fin de revitalizar la emergencia de las culturas populares y la

Fundación Telefónica

economía creativa local.
– El reconocimiento de los maestros de las culturas populares y tradicionales (maestros de capoeira, quilombolos, sabios indígenas, etc.), mediante su certificación por el Ministerio de Cultura, garantizando así la protección del patrimonio inmaterial brasileño.
– El impulso de políticas de capacitación y acceso de personas con discapacidad.
– La aprobación del Plan Nacional del Libro y la Lectura a través del fortalecimiento del Sistema de Bibliotecas Públicas.

Eje IV: Cultura como desarrollo sustentable

Finalmente, en materia de políticas de impulso del desarrollo local son relevantes las propuestas de institucionalización de territorios creativos para la valorización del patrimonio cultural, especialmente en regiones de alto interés turístico. La cualificación en gestión, organización económica y promoción de los agentes culturales y el apoyo a la investigación aplicada, vía Observatorios de Economía Creativa, para identificar las prioridades, así como la implementación más adecuada del nuevo sistema de incentivos, financiación e incubación de empresas culturales, de cara a la escalabilidad y promoción exterior de los bienes culturales, son identificados como ejes estratégicos que han de marcar en los próximos años la agenda de actuación del Ministerio, priorizando:
– El fomento de nuevas cadenas productivas mediante el intercambio regional e internacional, valorizando sectores emergentes específicos.
– El diseño de un Plan Nacional de Economía Creativa, contemplando el establecimiento de marcos legales que garanticen las condiciones de autonomía y desarrollo endógeno.
– El fortalecimiento de líneas de crédito por la banca pública (Banco Nacional de Desarrollo) y vía tasas de recaudación del Instituto Nacional de Propiedad Intelectual con vistas a apoyar nuevos emprendimientos culturales.
– La transformación del Programa Amazonia Cultural en política de Estado, creando un fondo cultural para subsidiar el desarrollo de emprendimientos creativos de base local en esta región.
– Y la creación de rutas de turismo con comunidades tradicionales para fomentar corredores culturales con subsidio público y exención de impuestos municipales, estaduales y del gobierno federal.

La necesidad de democratización de los medios

En definitiva, la apuesta implícita en las medidas aprobadas por la III Conferencia Nacional manifiesta una contradictoria latencia cuya resolución dependerá del papel de la sociedad civil en la implementación y desarrollo del PNC. Pues el discurso y la praxis política cultural que presupone, significa, necesariamente, si ha de resultar efectiva, tratar de pasar del imaginario del aislamiento y la afirmación de la diferencia a una mayor proyección de las nuevas culturas urbanas subalternas, empoderando las voces no asimiladas, invisibles y resistentes a lo hegemónico, que hacen posible, en la práctica, tal y como algunas mociones de la Conferencia apuntan, el principio de creatividad social. La propia ausencia de la ministra en el encuentro y la clara renuncia a la voluntad de transformación de la política cultural siembran serias dudas sobre el futuro de este proceso innovador en dicha dirección. De hecho, algunos de los ejes estratégicos y líneas de actuación aprobados, que obligatoriamente han de guiar la acción institucional del gobierno para configurar el futuro del sector, no forman parte de la hoja de ruta

Fundación Telefónica
Telefónica

del Ministerio de Cultura actualmente[5].

A ello cabría añadir retos impostergables no considerados en la actual política cultural en Brasil, salvo retóricamente, como es el caso de la democratización de la comunicación y la cultura digital. En el propio texto base de la Conferencia, el Ministerio de Cultura reconoce que «la libre expresión de la diversidad cultural brasileña pasa por la democratización de la comunicación: La protección y la promoción de los distintos modos de vivir, hacer y crear y de la pluralidad de ideas, voces y opiniones, demandan medios de comunicación que sean también diversos y plurales. Desde el punto de vista público, deben priorizarse los proyectos que promuevan la apropiación social de las tecnologías de la información y que amplíen el acceso a la cultura digital, caracterizada por el acceso a los ordenadores y demás equipamientos digitales, así como por el número de personas conectadas a la Red» (Ministerio de Cultura, 2013, p. 8).

Ahora bien, Brasil es el único país de la región y de Mercosur que no ha democratizado el sistema informativo, un área a día de hoy sin Consejo Sectorial[6], pese a celebrar hace tres años la postergada Conferencia Nacional, impulsada por el Foro por la Democratización de la Comunicación[7] (con una clara demanda y clamor de la sociedad civil para garantizar la democratización del sector y el derecho de acceso de la ciudadanía. La falta de voluntad política de la clase dirigente por abrir esta caja negra a la interlocución ciudadana es reveladora de los límites de socialización de la economía creativa.

Hasta la fecha, la política cultural de Brasil sigue concentrando el espacio mediático y las telecomunicaciones en manos fundamentalmente de operadores privados, al tiempo que promueve telecentros e infraestructuras públicas de conexión de la ciudadanía con el Fondo de Inclusión Digital sin una mudanza significativa de la cultura libre, tal y como viene cuestionando el movimiento de *Open Software*. El único avance significativo ha sido la reciente aprobación del Marco Civil de Internet, paralizado durante un largo periodo de tiempo en el congreso por bloqueo de la oposición conservadora.

Conclusiones

La recuperación o redescubrimiento social de los problemas de comunicación y desarrollo implícitos en debates como el de la economía creativa constituye un ámbito estratégico de investigación que, en los últimos años, se ha convertido en eje central de las propias políticas públicas, resituando en Brasil el papel de la cultura en la era digital desde otra mirada y enfoque productivo, en coherencia con la naturaleza de las transformaciones materiales en curso.

Si de acuerdo a los criterios del PNUD, el desarrollo es la articulación de voces culturales para el empoderamiento y la autonomía de las comunidades y territorios en su proceso de desenvolvimiento endógeno, las políticas culturales en el país han comenzado a ser concebidas como un proceso de mediación construido sobre la polifonía de las culturas populares en tanto que comunicación para el cambio social. El reto de producción de la diversidad cultural implícito en la Agenda 21 de la Cultura tiene por ello un eje central en el ámbito subestatal de las ciudades, por ser el ámbito de proximidad que permite cumplir este

Fundación Telefónica
Telefónica

principio de reconocimiento de la diversidad cultural (Cocco, 2001). Pero la articulación de la institucionalidad de los entes locales en Brasil es aún deficiente.

Si bien la exitosa política de las administraciones Gil y Juca Ferreira ha incidido notablemente en el cambio de rumbo de la política cultural con la consolidación y apropiación social de programas de referencia para la ciudadanía[8] (Barbalho et al., 2011), la ambivalencia constitutiva de la economía inmaterial y los bienes comunes en la acción de gobierno por parte de las autoridades locales no tiene visos de resultar productiva en la medida que, además, el nuevo Ministerio de Cultura ha renunciado a la voluntad de articulación y convergencia con la sociedad civil, olvidando algunos de los principios diferenciadores que han sido rectores en la política cultural desde la primera etapa del gobierno Lula.

Desde este punto de vista, la idea matriz de programas como Brasil Creativo no garantiza un desarrollo coherente de la política cultural si no es capaz de instituir espacios de encuentro que contribuyan a articular *clusters* culturales a partir de la promoción de cuencas de cooperación, redes creativas, iniciativas culturales y el cultivo de ambientes colaborativos que, a medio y largo plazo, contribuyan a impulsar externalidades positivas en cada región o territorio. Una lógica de la mediación y gobernanza que, necesariamente, ha de trascender el modelo de negocio y la filosofía de las llamadas 'industrias creativas' importada de los países anglosajones[9]. Luego el alcance, por tanto, del proyecto de economía creativa en Brasil va a depender de la capacidad de negociación con la ciudadanía, esto es, de:
– La diversidad de actores, espacios políticos e instituciones de representación y participación que garantiza la multiplicidad de procesos y la transversalidad del PNC.
– La consolidación de espacios de diálogo entre Estado y sociedad civil, como los Consejos Nacionales y los foros democráticos, asimilando la apertura democrática y el fortalecimiento de los dispositivos de acceso, control y gobernanza de los tradicionales mecanismos de representación y participación partidaria como eje de la acción de gobierno.

La innovación en los procesos de institucionalidad democrática con formas innovadoras, como los Consejos Nacionales, inéditos por su complejidad y alcance en otras latitudes, y en la propia literatura política a nivel internacional, ya que esta forma constitucional de gobierno abierto hace posible nuevas formas de acción colectiva de los movimientos sociales y las organizaciones profesionales del sector, contribuyendo al desarrollo de un círculo virtuoso de interfaz socioestatal, basado en el principio de cogestión, si bien insuficientemente profundizado, y en el caso de la cultura aún sin experiencia suficiente, al ser uno de los más tardíamente estructurados.

Una asignatura pendiente

Asumido, en fin, radicalmente en la praxis el reto de la diversidad cultural, una relectura política de la Agenda 21 de la Cultura y de iniciativas como la Carta de São Paulo desde una visión crítica de la economía de la comunicación y la cultura, pasa pues en Brasil por reforzar estos elementos distintivos de la política brasileña (Sierra, 2012), impulsando las fuerzas creativas, activando plataformas de comunicación que permitan consolidar la industria cultural autóctona a partir del capital social dispuesto y acumulado históricamente por el universo e imaginario simbólico de las culturas populares. Si de verdad se trata de un nuevo marco conceptual, una

Fundación Telefónica
Telefónica

nueva visión estratégica, con el que repensar las políticas culturales y su incidencia en el desarrollo local, renunciar a este potencial es negar el sentido y la voluntad transformadora que posicionaron la cultura como un vector potente de cambio en el país.

Considerando la compleja realidad y las múltiples dimensiones de la nueva lógica de transformación de los territorios y las economías inmateriales, el objeto formal de las políticas culturales en la era de las industrias creativas, en consecuencia, pasa en Brasil por un análisis institucional de las formas de convergencia y articulación entre el sector de las industrias culturales, los procesos de desarrollo económico y social y las políticas públicas, analizando el poder de la mediación como el proceso de determinación de las formas de representación y producción del imaginario. Pero en el caso de Brasil, de los cuatro ejes nucleares de intervención en este campo -las políticas de información y comunicación, el análisis de la gobernanza de la Administración Pública, las políticas culturales y la convergencia tecnológica- la acción de gobierno en materia de comunicación y derechos de acceso sigue siendo una asignatura pendiente de la democracia.

Del debate mantenido por los agentes culturales en la III Conferencia Nacional, parece evidente concluir que toda pretensión de reformulación del desarrollo autónomo en esta materia exige escapar de las formas reactivas o arcaísmos ingenuos, a partir de la interpretación antropofágica del pasado y del presente-futuro, como anticipación y voluntad transformadora de otro proyecto futuro de país. No se trata, en fin, de un viaje o ruta de la inclusión, sino más bien el deambular por los espacios e intersticios de la periferia. Ello implicaría nuevas directrices y enfoques de las políticas públicas desde la subalternidad para no reeditar la fallida política del desarrollismo experimentada en el marco de la teoría de la dependencia (Negri y Cocco, 2006). Un reto sin duda complejo, pues en el marco de la globalización significa ser capaces de definir un nuevo espacio multivalente y productivo de cooperación y promoción de la diversidad cultural, en virtud de un diálogo crítico y creativo coherente con lo que Boaventura Sousa Santos define como ‘Epistemología del Sur’. Esto es, no basta mirar o reproducir las creaciones y modelos culturales más allá de las fronteras, como siempre ha venido proponiendo el modelo Globo, desde mitad del pasado siglo, sino que se trata más bien de aprender de las culturas populares y las ecologías de vida para articular nuevas lógicas de desarrollo sustentable de la economía creativa, más allá de la retórica angloamericana del derecho a la propiedad intelectual (Sierra, 2010).

Naturalmente, como es lógico, en este proyecto de reconstrucción de las políticas culturales se han de avanzar nuevos protocolos de validación, organización interna y parámetros de evaluación del desarrollo local, pero siempre considerando los supuestos aquí explicitados -y, por lo pronto, negados en la práctica- por la acción de gobierno de Marta Suplicy.

Notas

[1] Véase: *http://www.cultura.gov.br/3cnc*

[2] Véase: *http://www2.cultura.gov.br/cnpc*

[3] En palabras del Ministerio de Cultura, «en la última década, Brasil ha visto crecer su

Fundación Telefónica
Telefónica

influencia internacional principalmente por haber combinado el desarrollo económico, democracia y distribución de la renta (reducción de la pobreza). El país ha tenido también importantes logros en el ámbito de los deportes y de la cultura. Logró ser sede de los dos mayores eventos deportivos del mundo (el Mundial de Fútbol 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016) y, en el campo de la cultura, Brasil obtuvo dos méritos: la inclusión del *frevo* en la lista del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad y el reconocimiento de Rio de Janeiro como Patrimonio Cultural de la Humanidad, ambos concedidos por la Unesco. Por tanto, este es el momento ideal para que el país fortalezca todavía más su *soft power*. Además de promover la difusión de la cultura brasileña en varios países, como ocurrió en 2012-2013 con el exitoso Año de Brasil en Portugal, el Ministerio de Cultura aprovechará la ventana abierta por los grandes eventos deportivos para acciones de restauración del patrimonio cultural, la revitalización de equipamientos culturales y el apoyo a la programación cultural de las ciudades y de sus entornos» (Ministerio de Cultura, 2013: 4).

[4] El programa Vale Cultura fue instituido en el marco del Programa Cultura del Trabajador para dar acceso a los sectores populares con menos de cinco salarios mínimos a los bienes culturales. La Ley 12.761 de Diciembre de 2012 hoy hace posible que mensualmente estos sectores excluidos del disfrute de los bienes culturales puedan asistir al cine en familia, disfrutar de exposiciones de arte o conciertos, generando un impacto positivo en el sector en términos de generación de renta y demanda interna de la llamada Economía Creativa.

[5] Tal y como expresara la Delegación de Salvador de Bahía en su Manifiesto *Sistema Nacional de Cultura Já!*, para hacer realidad el SNC es cuando menos irrenunciable la asunción de, al menos, cinco compromisos postergados por el Ministerio de Cultura y el Gobierno de Dilma Rousseff, si de verdad se piensa constituir un nuevo modelo o matriz de desarrollo. Estos compromisos son: a) El incremento notable de los recursos del Fondo Nacional de Cultura, garantizando al menos su equiparación a los porcentajes destinados a la Ley de Incentivo o, como mínimo, el 25 por ciento del presupuesto total del Ministerio. b) La firma de un pacto federal entre el gobierno central, los estados y municipios para el desarrollo del SNC. c) La aprobación inmediata de PEC-150 movilizando al Congreso Nacional para votar esta enmienda constitucional por vía urgente, pues solo así se podrá garantizar que el 2 por ciento del Presupuesto Nacional de la Unión, el 1,5 por ciento del de los Estados y el 1 por ciento del de los Municipios se destinen a cumplir las metas de la política cultural. d) El cumplimiento de las metas previstas y aprobadas en el PNC. Y e) La creación de un Sistema Nacional de Formación y Cualificación Cultural con recursos propios de la Unión, los estados y municipios, a fin de garantizar las competencias de gestores, agentes y ciudadanos en el desarrollo del PNC (Manifiesto *Acción de Bahía*, 2013).

[6] La Constitución de Brasil define la participación social como un vector directriz en la política del gobierno. Así, los espacios de participación en el planeamiento del gobierno federal constituyen un principio rector centrado en el papel de la Sociedad Civil a la hora de contribuir a la definición y evaluación de las políticas públicas. Como resultado de esta norma fundamental, en los últimos diez años se han creado en Brasil 19 nuevos Consejos Nacionales, reformulando otros 13 para estimular una mayor participación pública, definir nuevas agendas y atender las demandas de la población. Aunque el Foro Nacional para la Democratización viene reivindicando la creación de un Consejo Nacional de Comunicación, esta propuesta ha sido aplazada *sine die* por las administraciones de Lula y Dilma Rousseff.

Fundación Telefónica
Telefónica

[7] Véase: *http://www.fndc.org.br/*

[8] Un ejemplo es el programa Cinema Perto. La Ley 12.599/2012 permitió multiplicar las salas de exhibición y acceso de la ciudadanía a la rica e innovadora producción audiovisual del país, facilitando con un Régimen Especial de Tributación el desarrollo de actividades cinematográficas de exhibición (RECINE) en municipios con menos de 100.000 habitantes, tras el diagnóstico de déficits considerables y centralización de las salas de exhibición en grandes capitales del país, una característica muy común en la modernidad y 'urbanismo salvaje' descrito por Manuel Castells en la mayoría de los procesos de modernización acelerada de América Latina.

[9] Esta era la intención del Programa Cultura Viva y los Puntos de Cultura, hoy apenas priorizado por la gestión de la Ministra Marta Suplicy. El Programa Nacional de Cultura, Educación y Ciudadanía (PCV) fue creado en 2004 con el fin de incentivar las iniciativas culturales locales articulando una red de más de 3.660 Puntos de Cultura encargados de potencializar, cultivar y promover la creatividad local con amplia participación de la población. El objetivo final del proyecto contempló en su origen trascender la centralización hegemónica de la cultura brasileña descentralizando la producción, acceso y consumo, tal y como se planteara como exigencia en la II Conferencia Nacional de Cultura.

Fundación Telefónica
Telefónica