

Bruce Seaman, "¿Qué está en juego al optar entre distintas formas de apoyo para el sector cultural?" *Estudios Públicos* 146 (2017).

COMENTARIO

AUDIOVISUAL: ¿GASTO O INVERSIÓN PÚBLICA?*

Bruno Bettati

Valdivia Creativa

RESUMEN: A partir de la conferencia de Seaman, el autor de este comentario sintetiza las formas de apoyo hacia el sector audiovisual hoy vigentes en Chile, y hace ver la incongruencia de una política que trata su fomento como gasto sin ser sensible al hecho de que la producción audiovisual puede entenderse más bien como una inversión.

PALABRAS CLAVE: política cultural, fomento audiovisual, gasto público, políticas tributarias, subsidio.

CULTURE: PUBLIC COST OR INVESTMENT?

ABSTRACT: *Following on from Seaman's conference, the author of this commentary summarizes current forms of support for the audiovisual sector in Chile and exposes the incoherence of a policy that treats such support as a cost without proper awareness that audiovisual production can rather be viewed as an investment.*

KEYWORDS: *culture policy, audiovisual sector support, public spending, tax policies, subsidy.*

BRUNO BETTATI. Bachiller en filosofía. Productor de cine, televisión y eventos. Consultor en políticas públicas de cultura, comunicaciones y televisión pública. Jefe de comunicación estratégica y de contenidos en la Secom en 2016. Hoy gerente en Valdivia Creativa. Email: brunobettati@gmail.com.

* Versión revisada del comentario hecho a la conferencia de Bruce Seaman expuesta el 24 de noviembre de 2016 en el CEP y publicada en este número de *Estudios Públicos*.

Desde su título, la ponencia de Bruce Seaman incorpora al paradigma del apoyo cultural una caracterización de las diversas formas de apoyo público. Esta verdadera cartografía ilustra cómo las distintas políticas públicas sobre los sectores audiovisual, museos y patrimonio conviven en un ecosistema y ofrecen diferentes grados de avance. El proveer de una tipología de seis formas de apoyo resulta particularmente valioso, pues desafía a una evaluación concreta del grado de avance de cada una en Chile.

El repaso que Seaman hace de los modelos de Francia, Dinamarca, Holanda y China es un estímulo para que Chile se abra a diversificar sus políticas de apoyo a la cultura tan creativamente como esos países. En el caso particular del audiovisual, diversificar las políticas públicas como modo de potenciar el cine, la televisión e internet, y todos aquellos medios en los que el audiovisual se comercializa, es la hipótesis central de una investigación que he realizado anteriormente,¹ a partir de la cual podemos actualizar el estado de avance de cada una, siguiendo la tipología de Seaman.

1. En primer lugar, observamos que en Chile la política pública audiovisual es apoyada de manera privilegiada a través de subsidios. El Consejo Nacional de la Cultura, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía, el Ministerio del Interior (a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y el Consejo Nacional de Televisión constituyen un pentasubsidio, que entre 1993 y 2012 totalizó un aporte de unos 107 millones de dólares, la gran mayoría en ayudas concursables y sólo una fracción en ayudas de asignación directa. Además, casi la totalidad de los apoyos fueron a proyectos de máximo 12 meses de duración. Podríamos decir que este primer tipo de apoyo sufre una cierta hipertrofia en el contexto de un ecosistema de apoyos públicos en pro de la cultura, y Seaman tiene razón al llamar nuestra atención hacia la riqueza y variedad que constituyen todos los tipos de política pública de apoyo.

2. El ámbito laboral del audiovisual cuenta también con políticas públicas avanzadas, expresadas hoy en legislación concreta (las leyes 19.889 y 20.219). Esto es ilustrativo de la capacidad de diálogo entre el sector y la autoridad reguladora, y de un período ya recorrido de implementación de estas políticas, así como de la clara demanda de los

¹ Bruno Bettati, *Why Not? Política industrial para el audiovisual chileno* (investigación Consejo Nacional de la Cultura y BID-Fomin; autoedición, 2012).

trabajadores de las artes y el espectáculo por un trabajo digno. Resulta particularmente destacable indicar que la autoridad reguladora y el sector están dialogando sobre ciertas normas de tributación de la renta de los trabajadores del arte y el espectáculo, hoy en revisión. El sector audiovisual chileno es un buen ejemplo en la región latinoamericana de la capacidad de implementar normas laborales, y la capacidad de reevaluarlas y perfeccionarlas en el tiempo a través del diálogo. Es aquí, sorprendentemente, donde la economía creativa chilena expresa mayor vocación industrial.

3. Al contrario de las políticas laborales y de subsidios, en Chile las políticas tributarias para el audiovisual van en reversa. La política tributaria para la cultura en general en Chile se reduce a la franquicia de donaciones culturales, un modo de descontar desde los impuestos de primera categoría el 50 por ciento de una donación privada a una organización sin fines de lucro. No contamos con exenciones, deducciones ni reducciones específicas de impuestos. Sólo existe la posibilidad de reducir el IVA del costo de entradas para espectáculos en vivo, de un no despreciable 19 por ciento. Y aunque la Constitución de la República de Chile inhibe mecanismos tributarios específicos, al pretender evitar la intervención discriminatoria del Estado en la economía, existen varios casos notables que la contradicen, como el impuesto a alcoholes, el impuesto al diésel o la ley reservada del cobre.

Seaman identifica bien que la mayoría de las políticas tributarias para cultura se convierten en apoyos sólo a organizaciones sin fines de lucro, mientras que las películas son privadas y lucran, volviendo problemática toda política tributaria para el audiovisual. Resulta ilustrativo indicar que, en el marco de la renovación de la normativa de donaciones en 2013, el Senado rechazó la idea de crear un “registro de ONGs con fines de lucro” validadas para percibir donaciones audiovisuales, y en cambio se propuso homologar en la ley todos los tipos de donaciones (culturales, deportivas, políticas, religiosas); tal homologación no resulta beneficiosa para el sector de las artes y la cultura, pues reduce aún más el ámbito de acción de la franquicia tributaria disponible. El sector audiovisual prueba hoy un incentivo fiscal para atraer al territorio rodajes de envergadura en cine y televisión, que en la práctica corresponde a un segundo fondo audiovisual, que opera por reembolso y orden de llegada, muy similar al Fondo Fílmico de Colombia. Es, en definitiva, un subsidio y no un in-

centivo tributario, pero es automático y no selectivo, lo que representa un paso adelante en la concepción general chilena de subsidios.

4. Las políticas regulatorias audiovisuales en Chile tienen la tarea de normalizar tres cuerpos legales —la Ley de Propiedad Intelectual (de 1970 y reformada en 1992), la Ley de Fomento Audiovisual (de 2004, intacta) y la Ley de Televisión (de 1989, reformada en 1992 y en 2014)—, ya que presentan ciertas imprecisiones terminológicas entre sí. Pero tienen por delante una tarea más delicada: reorganizar la institucionalidad que supervigila el cumplimiento de las normas de propiedad intelectual, pues hoy ésta está fragmentada entre el Consejo Nacional de la Cultura (para arbitrajes), el Departamento de Derechos Intelectuales del Ministerio de Educación (para el registro de derechos de autor), el Instituto Nacional de Propiedad Intelectual (para el registro y fiscalización de marcas y patentes) y el Ministerio de Agricultura (para variedades vegetales). Esta reorganización es fundamental para contar con una verdadera facultad fiscalizadora de las recaudaciones y repartos de la renta generada por la propiedad intelectual chilena en su conjunto. Sólo entonces una política pública regulatoria cumplirá el rol de asegurar un nuevo tipo de ayuda al sector.

5. La política internacional de comercio audiovisual está demarcada por el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos (2001) y sus cuatro excepciones planteadas vía lista negativa, que podemos resumir en: cuota de pantalla nacional en televisión abierta, capacidad de subsidiar ilimitadamente, protección del sector telecomunicaciones y reserva en servicios transfronterizos de telecomunicaciones. De ahí el foco chileno de privilegiar el emergente sector telecomunicaciones y se explica la preeminencia del mecanismo de subsidios como incentivo a la producción nacional de contenidos. Con ello se establecen límites a medidas económicas en pro del sector cultural chileno, que podrían considerarse discriminatorias para la propiedad intelectual de otros países; por ejemplo, el establecimiento de cuotas de pantalla para el cine. Por ello, el comercio audiovisual internacional en Chile ha sido abordado más bien a través de acuerdos entre gremios de productores y exhibidores, y también a través de subsidios para la promoción de exportaciones.

6. Las políticas educativas recién abren su campo de acción en Chile y son las más verdes en el ecosistema de políticas públicas para

apoyar la cultura. La educación artística recibe apoyo concursable del Consejo de la Cultura. Las universidades se encuentran discutiendo la formación y la calificación de profesores de educación artística y su inserción en el currículo. El Liceo de Experimentación Artística en Santiago requiere de urgentes apoyos. Repartir *vouchers* para aumentar los consumos culturales en sectores vulnerables sólo ha tenido algunas experiencias aisladas y sin evaluación, privilegiándose más bien el acceso igualitario a servicios culturales dispuestos gratuitamente.

Complementando la reflexión que Seaman ofrece en un acápite sobre el pirateo, en Chile el diálogo público-privado continúa enfrentando un antagonismo entre aquellos que privilegian un dominio público creciente, flexible y disponible, como el mejor modo de satisfacer el acceso universal a bienes y servicios culturales, y aquellos que plantean mayores restricciones a la comunicación pública de propiedad intelectual protegida. El impacto de este debate en la normativa ha sido una tendencia a evitar sanciones penales y a privilegiar sanciones civiles, moderando así las propuestas más duras que provienen de la concepción anglosajona del *copyright*. El sector audiovisual chileno ha hecho una contribución a este debate al informar que el plazo empírico en que una obra audiovisual extiende su explotación comercial por el mundo es de unos quince años, bastante menos que los 50 a 75 años después de la muerte del autor, según se indica en diversas legislaciones de derecho de autor.

La primacía del subsidio y la inexistencia de una política tributaria específica para cultura ilustran hasta qué punto el Ministerio de Hacienda chileno concibe todo uso de recursos públicos para lo audiovisual, y para cultura en general, como “gasto” y particularmente como “gasto anual concursable”. Es el modo en que las ayudas a cultura se distribuyen en distintas partidas de la ley de presupuesto anual, y en donde la propiedad intelectual es del beneficiario y el paradigma de renta social se limita a calcular el ahorro. Hacienda no considera el gasto público en el sector audiovisual como una “inversión”, y esto resulta una piedra angular para poder reconcebir el ecosistema de apoyos públicos a la cultura. Ello va a ser particularmente relevante al momento en que las ayudas públicas constituyan contenidos audiovisuales cuya propiedad intelectual sea compartida entre el privado y el Estado. Tal podría ser el caso del futuro canal cultural educativo de televisión abierta, propuesto por la actual administración. *EP*