

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**ESCUELA DE POSGRADO**



**El rol de DAFO y la innovación de políticas públicas  
cinematográficas: Perú 2010-2018**

**Tesis para optar por el grado académico de Magíster en Ciencia Política y**

**Gobierno**

**Autor**

Rodrigo Bedoya Forno

**Asesor**

José Francisco Durand Arp Nissen

**LIMA PERU  
Noviembre, 2019**

## **Agradecimientos**

A Ricardo y Xennia, mi padre y mi madre, por la inspiración.

A Ale, por la paciencia, las conversaciones, el cariño y las llamadas de atención.



## RESUMEN

¿Cómo impulsar una política cultural del audiovisual en el Perú? ¿Cuáles son los lineamientos que deben seguir los actores encargados de sacar adelante las políticas ligadas a la cinematografía? ¿Es posible compatibilizar políticas culturales, muy ligadas a la protección y a la intervención del Estado, con un lineamiento estatal general cercano a las aperturas y a las desregulaciones?

Esta tesis estudia el caso de la Dirección del Audiovisual, la Fonografía y los Nuevo Medios (DAFO), oficina dentro del Ministerio de Cultura, encargada de sacar adelante las políticas públicas relacionadas a la cinematografía. En su accionar, la oficina debe lidiar con instituciones más poderosas que ella, que ponen trabas para el cumplimiento de la ley 26370, que rige la cinematografía nacional. Para poder sacar adelante sus proyectos, esta oficina ha organizado su trabajo en tres grandes fases: (I) aprovechó coyunturas críticas para establecer una serie de procesos en sus labores que permiten mayores certezas en cuanto al cumplimiento de la ley, (II) generó una serie de dinámicas, ligadas al convencimiento, para poder doblegar a esas instituciones más poderosas, y (III) ha buscado, a través de ventanas de oportunidad y modificación de objetivos, oportunidades para variar las políticas públicas ligadas al cine y hacerlas más útiles para la comunidad cinematográfica.

A través de una investigación cualitativa, este trabajo busca acercarse a una institución que ha permitido que el Estado juegue un rol muy importante en el crecimiento de la producción de películas nacionales en los últimos 10 años; sin embargo, se ha encontrado, dentro del mismo Estado, una serie de obstáculos que ha tenido que eludir. La intención de esta tesis es plantear un panorama sobre cómo se pueden sacar adelante políticas culturales que requieren de una intervención directa del Estado en un contexto neoliberal, más bien adverso a la intervención estatal, como es el caso del Perú.

## Índice

Introducción .....	1
1. Problema de investigación .....	4
2. Enfoque metodológico .....	6
2.1. Presentación de la DAFO.....	6
3. Hipótesis de trabajo .....	10
3.1. Primera hipótesis.....	10
3.2. Segunda hipótesis.....	12
3.3. Tercera hipótesis.....	14
4. Justificación del tema .....	16
Revisión de la literatura .....	19
1. Sobre políticas públicas en material cultural .....	19
2. Creación y aplicación de políticas públicas.....	21
3. Cambio institucional: ¿cuáles son las posibilidades? .....	25
La creación de políticas públicas y la institucionalidad del cine peruano.....	28
1. Política cinematográfica peruana: antecedentes.....	29
2. Cambio en el cumplimiento de políticas públicas: la presencia de coyunturas críticas.....	31
2.1. El concepto de coyuntura crítica .....	31
2.2. El Conacine y la aparición del Ministerio de Cultura .....	32
2.3. La DAFO: nuevos manejos y funcionamiento.....	36
2.4. La DAFO y la construcción de una predictibilidad .....	41
La implementación de las políticas públicas... ..	48
1. Una institucionalización que no asegura total predictibilidad .....	50
2. Restricciones, autoridad y convencimiento .....	53
2.1. Restricciones objetivas.....	53
2.2. La presencia de la autoridad: el MEF .....	54

2.3.	La persuasión y la eficiencia: venciendo a la autoridad.....	56
3.	Mejoras en las condiciones de la implementación: los argumentos de la persuasión .....	59
3.1.	Establecer una agenda: la base de la nueva implementación.....	60
3.2.	Los datos como motor del convencimiento .....	63
Las posibilidades del cambio institucional .....		70
1.	Fracaso y aprendizaje en el cambio de las políticas públicas... ..	72
1.1.	Los motivos del fracaso en el 2014 .....	72
1.2.	El proceso de aprendizaje.....	76
1.2.1.	El convencimiento técnico .....	76
1.2.2.	Un objetivo a la vez.....	79
2.	Las ventanas de oportunidad.....	81
2.1.	El liderazgo .....	81
2.2.	La ley del 2019: nuevas ventanas de oportunidad.....	84
2.2.1.	La ley en la Comisión de Cultura .....	84
2.2.2.	El camino al pleno.....	86
2.2.3.	El futuro de la ley 89 .....	89
3.	El cambio como objetivo .....	91
Conclusiones.....		97
Bibliografía.....		104

## INTRODUCCIÓN

Las políticas culturales han tenido un desarrollo muy importante en los últimos años debido a que muchos países latinoamericanos han tomado una serie de medidas realizadas para proteger sus industrias culturales a través de políticas públicas promocionales y de ayuda a los productores. En este contexto de innovación de políticas públicas, la industria cultural cinematográfica es un caso muy especial, debido a que, en la actividad, existe una hegemonía global muy evidente: Hollywood plantea una serie de retos para todas las industrias audiovisuales del mundo, puesto que cuenta con una maquinaria gigantesca, basada en la magnitud de las producciones y en sus recursos para seducir a un público global. De esta manera, sus productos, con enorme facilidad de acceso a distintos mercados mundiales, tienen un consumo muy grande y un acaparamiento de la oferta bastante concentrada. Este impacto que lleva a un predominio cultural se ha acrecentado con la globalización económica y las políticas de apertura de mercados.

Esta situación genera un dilema en base a una dinámica muy interesante que se ha instalado en el mundo a partir de los años 80: frente a una industria cultural con un desnivel tan grande, ¿cómo pueden hacer los países interesados en proteger su cine con políticas públicas efectivas? ¿Cómo elaborar mecanismos que permitan una protección eficiente de la cinematografía nacional? ¿Frente a qué obstáculos se encuentran las entidades encargadas de generar las políticas públicas cinematográficas al realizar su labor y como los enfrenta interactuando con los principales actores interesados en desarrollar la industria cultural nacional?

El caso del Perú resulta de particular relevancia estudiar el contexto que influye sobre los dilemas de políticas públicas culturales, sobre todo teniendo en cuenta que el país vivió, en la década del 90, un ajuste estructural que transformó su modelo económico, llevándolo al neoliberalismo. Este modelo

plantea una serie de paradigmas en las que el mercado entra a jugar un rol muy importante dentro de la lógica decisora de las políticas públicas. Sin embargo, en materia cultural, el mundo caminaba desde la década anterior hacia el sentido opuesto: si la lógica liberal, en lo concerniente a políticas culturales, debía ser la norma como orientación y funcionamiento del Estado, la regla iba más bien hacia la protección para los productos ligados a la cultura.

Tal situación resultaba paradójica: ¿cómo podían convivir, dentro del Estado peruano, una lógica general que dictaba la liberalización de todas las actividades junto con otra, dentro de una actividad específica, que más bien pedía todo lo contrario?

La respuesta fue la ley 26370, *Ley de la Cinematografía Peruana* (en adelante, la 26370) promulgada en 1994, unos años después del ajuste estructural y que le daba al cine peruano un marco legal sobre el cual basarse. El problema fue que el propio Estado se dedicó a incumplir sistemáticamente, todos los años, lo que la ley estipulaba. Tal hecho cambió, sin embargo, a partir del año 2012, cuando, salvo por un pequeño bache en el año 2013, la ley se comenzó a cumplir en su totalidad. Lo cual lleva a preguntarnos, ¿qué fue lo que permitió ese cumplimiento? Hay distintos factores a tomar en cuenta en este proceso y en el contexto arriba señalado que vamos a analizar en esta investigación para explicar el peculiar caso del desarrollo de políticas públicas culturales: no es casualidad que la creación del Ministerio de Cultura, en el 2010, haya permitido que ahora una institución de carácter ministerial sea, desde ese momento, la encargada de velar por los intereses de la cinematografía nacional. No obstante, incluso dentro de ese contexto, la contradicción señalada anteriormente sigue existiendo: mientras la lógica del Estado va hacia un lado, la cultura aparece como un elemento sin mucha relevancia en la dinámica neoliberal cuando, más bien, merece protección.

Sin embargo, el Ministerio de Cultura no es una isla: tanto la entidad como la Dirección del Audiovisual, la Fonografía y los Nuevos Medios (DAFO), oficina dentro del Ministerio encargada de ver todo lo referente a la cinematografía nacional, deben lidiar y negociar con agentes dentro del propio Estado que son mucho más poderosos que ellos para poder sacar adelante sus proyectos y metas; agentes que siguen una lógica ligada a la desregulación y a la no intervención del Estado, mientras que DAFO va en el sentido exactamente opuesto, razón por la cual centramos nuestra atención en esta entidad. Al mismo tiempo, DAFO puede apoyarse en sus relaciones institucionales con organizaciones de la sociedad civil expresada a través de gremios de cineastas y productores culturales.

Una posible explicación del activismo burocrático de DAFO es el éxito de las políticas en el sentido que ha ocurrido un buen funcionamiento de la ley ha servido, sin duda, para fortalecer las formas de producción de la cinematografía peruana, que ha tenido un auge en cantidad de estrenos anuales. El 2019, por ejemplo, para hacer referencia a un hecho importante, ha sido un año particularmente importante en todo lo referente a legislación cinematográfica: por primera vez, desde el 2010, un intento de modificación de las políticas públicas cinematográficas ha pasado al pleno del Congreso para su discusión. En el caso que este proyecto consiga hacerse ley, las reglas del cine peruano de nuevo van a cambiar, como lo espera toda la comunidad cinematográfica.

Este trabajo busca demostrar que la DAFO ha intentado generar una implementación de la ley actual del cine que se adapta a las circunstancias y reglas y orientaciones del Estado peruano, donde una entidad nueva como el Ministerio de Cultura ha tenido que ir contra la corriente de otra, mucho más importante, como el Ministerio de Economía y Finanzas, cuyos lineamientos son los que rigen el funcionamiento del Estado y que cumple un rol fundamental en definir y defender las políticas neoliberales. Tal pugna, que lleva en ciertos momentos a enfrentamientos o negociaciones, ha generado una dinámica en la

que la DAFO ha intentado aplicar la ley de la manera más realista posible, generando, por un lado, lineamientos basados en el convencimiento sobre la importancia de mantener esos apoyos al cine, pero también teniendo en cuenta la factibilidad frente a los lineamientos generales del funcionamiento del Estado.

Dentro de esta lógica de tensión y acomodo, resulta necesario analizar cómo se ha buscado modificar la legislación cinematográfica: desde la creación del Ministerio se han producido dos intentos de crear una nueva ley que permitan responder a nuevas demandas de los sectores de la sociedad civil ligadas a la actividad: una fracasó en el 2014, y la otra, como ya lo hemos señalado, llegó a ser discutida y aprobada en el 2019: el 8 de mayo, la ley fue aprobada en primera votación. Esta última toma como modelo un proyecto de ley, aprobado por el Consejo de Ministros, el 2017, y añade elementos de otros proyectos alternativos presentados en la Comisión de Cultura el 2018. Hasta el cierre de este trabajo, la segunda votación no se realizaba.

Las discusiones alrededor de estos proyectos permiten observar cuáles son los alcances de una institución como la DAFO, su capacidad de negociación y cuáles son sus posibilidades de aterrizar las demandas del sector en un proyecto realista, que pueda pasar por los distintos filtros dentro de la administración pública. Todo ello permite entender mejor la lógica y desarrollo de políticas públicas en el Perú en nuevos campos como es el cultural.

## **1. Problema de investigación**

El análisis de políticas públicas culturales en el caso de la cinematografía requiere tomar en cuenta el contexto y la lógica política en la aparición de normas, la creación de organismos de diversas jerarquías encargado de aplicarlas, y entender la manera en la que, a pesar de las tensiones que genera,

estos organismos buscan insertarse creativamente o adaptativamente dentro del Estado.

Hoy en día, dentro del Ministerio de Cultura, la oficina encargada de supervisar las políticas públicas ligadas a la cinematografía es la DAFO. Su trabajo sin duda es esencial para que, en estos años, la ley haya podido cumplirse de manera ininterrumpida; no obstante, para lograr ese objetivo, esta institución ha tenido que generar toda una dinámica dentro del aparato del Estado para poder diseñar y aplicar las políticas públicas que hoy manejan el cine peruano, manteniendo al mismo tiempo una relación positiva con los organismos de la sociedad civil.

Un detalle, sin embargo, resulta esencial para entender el funcionamiento de una oficina como la DAFO: no se trata solo de hacer cumplir la ley, sino también de encontrar formas de que esta pueda ser modificada, como ha pasado en dos ocasiones: la primera, fallida, el 2014; y la segunda, que espera aún su aprobación en el Congreso de la República.

El propósito de este trabajo es, justamente, tratar de entender la dinámica concreta que ha establecido el actor estatal clave encargado de sacar adelante las políticas públicas cinematográficas en el Perú con otros actores dentro del Estado; dinámica que sirve para generar e implementar tales políticas, pero también para tratar de cambiarlas.

La pregunta base de esta investigación es: ¿Cómo trabaja la DAFO para diseñar, implementar y modificar las políticas públicas cinematográficas en el Perú en un contexto neoliberal?

El intervalo de tiempo que hemos elegido para poder responder a esta pregunta parte desde el año 2010 en adelante, puesto que es a partir de ese año

que se crea el Ministerio de Cultura, y el manejo de la cinematografía peruana pasó a una nueva institución como el Mincul y la DAFO en particular.

## **2. Enfoque metodológico**

Este trabajo analiza la evolución de políticas públicas culturales cinematográficas en el Perú del periodo 2010 en adelante a partir de un actor central, la DAFO, y la interacción que se va estableciendo a lo largo del ciclo de políticas públicas a partir de coyunturas críticas y ventanas de oportunidad que le son favorables, y de negociaciones basadas en la persuasión y capacidad de convencimiento con otros actores del Estado. Estas interacciones ocurren al interior del Estado y fuera de el, al vincularse DAFO con organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la producción cultural cinematográfica. Nuestra tesis es que la DAFO ha aprovechado bien los recursos a su disposición y las coyunturas favorables para lograr avances importantes aunque no definitivos. La oficina ha conseguido establecer una interacción positiva entre actores estatales y de la sociedad civil organizada, desarrollando negociaciones que permitan implementar las políticas públicas diseñadas, mientras que en otros niveles intentan establecer un cambio institucional que pueda responder a las demandas del sector.

### **2.1. Presentación de la DAFO**

La pregunta que hemos planteado nos lleva a una serie de posibles respuestas que permiten explicar el desempeño de los actores y de qué manera las políticas públicas en el Perú se van generando, desarrollando y ajustando a las realidades políticas del Estado. Las hipótesis que este trabajo buscará demostrar es si la DAFO tiene la capacidad suficiente para ir generando toda una serie de dinámicas y de negociaciones que permiten conseguir los objetivos de creación, implementación y cambio de las políticas públicas cinematográficas, a pesar de las resistencias o dificultades que puedan encontrar porque fungen

de bisagra con la sociedad civil organizada en el campo cinematográfico y cultura.

Una de sus fortalezas para sacar adelante tal labor se basa en la creación de una institucionalidad que comenzó a gestarse a partir de la creación del Mincul, como también a partir de una ejecución en el gasto que ha permitido que la oficina destaque dentro de los estándares que tiene el Estado para medir la eficiencia. Tales argumentos serán desarrollados posteriormente.

Para conseguir sus objetivos, la DAFO va generando una serie de relaciones con otros actores que son importantes para poder definir sus objetivos. El rol de la DAFO es esencial, puesto que es a partir de esta institución que los actores ligados al sector audiovisual en el Perú tienen una forma de centralizar sus demandas; sin embargo, esta oficina es la encargada de negociar sus objetivos con otros actores que son más poderosos que ella, de manera que pueda mostrar resultados a la comunidad cinematográfica y sacar adelante una agenda. Es por ello que nos centraremos en este actor como base para este trabajo.

Los actores que encuentran en la DAFO una entidad que permite centralizar sus demandas son elementos de la sociedad civil: gremios vinculados al sector cinematográfico. Estos son la Asociación de Productores Cinematográficos del Perú (APCP), la Unión de Cineastas Peruanos (UCP), la Asociación de Cineastas Regionales Independientes del Perú (ACRIP), la Asociación Voluntaria de Cineastas (AVC), la Asociación de Realizadores de Cine Peruano (RCP), y la Asociación de Directores de Fotografía (DFP).

Es así como la DAFO y los gremios mencionados buscan sacar adelante políticas públicas que beneficien al sector. Para generar las políticas, se hace necesario que el ente estatal escuche las demandas de los gremios, que pueden variar e incluso tener visiones antagónicas, ya que estos representan a distintos

sectores del audiovisual. Por ejemplo, La APCP representa a productores y directores que comenzaron su carrera en los años setenta (con la ley 19327, promulgada durante el gobierno de Juan Velasco), y que continuaron haciendo cine en las condiciones más complicadas, cuando la ley es derogada y el Estado comienza a incumplir sistemáticamente la 26370. Por otro lado, la AVC representa a los cineastas que comenzaron a hacer cine hace unos pocos años, cuando la ley comenzó a cumplirse. Los realizadores que forman parte de ese gremio son gente más joven y con mucha más familiaridad con la tecnología digital y los beneficios y retos que esta impone.

Lo que une a estos gremios, a pesar de la diferencia generacional, es que en su mayoría se trata de cineastas limeños, mucho más cercanos a los funcionarios de la DAFO y al centro de poder. Esto los diferencia de la ACRIP y de la RCP, que representan a los cineastas del interior del país. Sin embargo, entre ambos grupos existen diferencias que no son menores al momento de plantear sus demandas.

Por otro lado, tanto la UCP como la DFP representan en su mayoría a técnicos del sector audiovisual, siendo la DFP representante específica de los directores de fotografía.

Ese es el panorama de los actores que buscan crear, implementar y modificar las políticas públicas cinematográficas. La importancia de que exista un guion coherente, que apunte hacia el mismo lado, es absolutamente indispensable para tener más armas de negociación una vez que las demandas son planteadas, lo cual no es tarea fácil debido a que, muchas veces, los propios gremios tienen intereses que no están necesariamente alineados.

Por ese motivo, la DAFO se sienta y conversa con todos estos actores para poder sacar adelante una serie de políticas y objetivos comunes que permitan establecer criterios que permitan aplicar las políticas públicas

cinematográficas y generar cambios favorables para la actividad cinematográfica.

Por el otro lado, están los actores que deben atender las demandas del sector audiovisual, cuya misión es que, justamente, estas demandas se alineen con la lógica general de un Estado que, como hemos expuesto, va más hacia un lineamiento basado en la menor intervención posible. Los actores que entran a tallar son estatales pero tienen mucho más peso que la DAFO; podemos denominar a estos como actores-filtro, puesto que son los encargados de recoger tanto las demandas de la DAFO como de los gremios, y de decidir si estas siguen adelante, iguales o con modificaciones, o si son rechazadas de plano.

Por un lado, está el Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, encargado de distribuir las partidas presupuestales a todas las entidades estatales que pidan una. Este Ministerio tiene el enorme poder de decidir si el dinero que la ley estipula debe ir al cine peruano efectivamente se otorga o no, a pesar de que existe una ley de cine que debería dar cierta seguridad a la actividad. Lo cierto es que, durante casi 18 años, la ley existía y simplemente no se cumplía. Por ese motivo, la DAFO debe generar argumentos que permitan sustentar por qué el MEF debería dar el dinero al cine peruano. Que haya una ley no es suficiente.

En lo referente a la posibilidad de cambio institucional, hay una serie de actores dentro del Estado que, además del MEF, deben dar el visto bueno para que las variaciones puedan ser aterrizadas. Un primer filtro es el Gabinete de Asesores de los ministerios, mismo que debe analizar los cambios expuestos y ver si chocan con los lineamientos generales del Estado. Ese filtro puede o no puede ser superado; pero incluso si no es superado, los Consejos de Ministros también sirven para analizar las posibilidades de cambio. Si es desechada ahí, los cambios serán simplemente archivados.

El Congreso de la República, sobre todo entre los años 2018-2019, ha sido esencial en la posibilidad de generar un cambio en las políticas públicas cinematográficas: las polémicas que ahí se han generado con relación al proyecto de ley que está en discusión han generado ventanas de oportunidad y discusiones que, finalmente, definen lo que esta nueva ley ofrece.

Finalmente, hay otros actores que podemos considerar neutros o ambiguos, en el sentido que sus actitudes pueden variar mucho dependiendo de quién está a la cabeza de las entidades. El Ministerio de Cultura, por ejemplo, podrá apoyar un cambio que planea el DAFO de acuerdo a si el Ministro de Cultura quiere impulsar de forma decidida la reforma, o si decide ceder a la primera ante las objeciones de los actores/filtro que hemos señalado anteriormente.

**Tabla 1. Actores que influyen en las políticas públicas cinematográficas**

<b>Actores que impulsan políticas públicas cinematográficas</b>	<b>Actores que filtran las propuestas de políticas públicas cinematográficas</b>	<b>Actores ambiguos que dependen de coyunturas y liderazgos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirección del Audiovisual, La Fonografía y los Nuevos Medios (DAFO)</li> <li>- Gremios del sector audiovisual (APCP, UCP, ACRIP, ACV, RCP, DFP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Economía y Finanzas</li> <li>- Gabinetes de Asesores de los ministerios</li> <li>- Consejo de Ministros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Cultura</li> <li>- Congreso de la República</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

### **3. Hipótesis de trabajo:**

Una vez establecida la descripción y la dinámica de los actores, queda definir cuáles son nuestras hipótesis de investigación, que serán tres.

#### **3.1. Primera hipótesis**

Un primer conjunto de preguntas son necesarias para analizar el rol de los actores para la creación de las políticas públicas cinematográficas tiene que ver con el gran cambio que se generó a partir del 2012, cuando lo que dicta la ley de cine comenzó a cumplirse en su totalidad. Por ese motivo, la primera interrogante de investigación es: ¿Qué posibilitó que las políticas públicas cinematográficas comenzaran a cumplirse a partir del año 2012?

Nuestra hipótesis es que la DAFO aprovechó coyunturas críticas que permitieron mejorar la aplicación de la ley de cine.

En efecto, el año 2012 marcó un antes y un después dentro de la aplicación de la ley 26370, que no se había cumplido durante casi 20 años. ¿Por qué, a partir de ese año, la ley comenzó a cumplirse? Si bien ya existían mejoras de gestión durante la primera década del 2000, la creación del Ministerio de Cultura y de una oficina, la DAFO, encargada de ver los intereses del cine nacional sin duda tuvo que ver en que la implementación de la ley sea mucho más eficiente.

¿De qué manera benefició al cine que la cultura tenga un ministerio propio? ¿Existe una relación directa entre la ministerialización del sector y el cumplimiento de la ley de cine? ¿Qué factores cambiaron dentro del manejo de la cinematografía con la creación de la DAFO para que la ley, de una vez por todas, se puede implementar de la manera adecuada? Todo eso se puede explicar de una manera general por un hecho específico: la creación del Ministerio de Cultura permitió que el cine tuviera una agenda mucho más beneficiosa para sus intereses, llevando a una conjunción Estado-sociedad civil.

De esta manera, podemos denominar a la creación del Ministerio de Cultura como un acontecimiento determinante, que cambia radicalmente el modo en el que los actores piensan las políticas públicas cinematográficas. El

concepto de “critical juncture” o coyuntura crítica, empleado por David Collier y Ruth Berins Collier, calza muy bien en esa idea: estamos hablando de un hecho determinado, en un contexto preciso, un punto de quiebre que cambia para siempre las circunstancias y las dinámicas de un sector en particular: en este caso, el cinematográfico.

La idea de este trabajo es demostrar que, efectivamente, la creación del Ministerio de Cultura en general y la aparición de la DAFO, en particular, promovieron una coyuntura crítica que permitió variar las maneras en que los actores pensaban la forma de crear e implementar las políticas públicas cinematográficas en el Perú; cambiando no solo lo referente al cumplimiento e implementación de la ley de cine, sino también modificando la ambición de los propios actores sobre cuáles otras demandas se podrían conseguir para responder a las necesidades del sector audiovisual.

### **3.2. Segunda hipótesis**

Un segundo conjunto de preguntas comienza con la interrogante sobre la manera en que los actores encargados de implementar las políticas públicas cinematográficas sacan adelante sus metas y objetivos. La pregunta, entonces, es: ¿cómo hace la DAFO para conseguir sus objetivos?

Nuestra hipótesis para responder a esta pregunta es que la DAFO genera relaciones con otros actores del Estado, que se basan en la persuasión y la factibilidad, para conseguir sus objetivos

Hemos señalado que, en lo referente a la cultura en general y a la cinematografía en particular, el Estado peruano se encuentra en una contradicción: a partir de los años 90, el ajuste estructural liberalizó buena parte de las actividades del Estado, permitiendo que el sector privado se encargue de ciertas tareas esenciales para el funcionamiento del país. Mientras eso ocurría

por aquí, el consenso mundial (incluso en aires de globalización y libre comercio) era que las industrias culturales en general debían tener una forma de protección que la aleje de la liberalización total, que puede poner en peligro la diversidad de expresiones culturales.

La creación de la ley 26370 fue un intento de responder a esa contradicción; no obstante, fue sumamente limitada ya que durante casi 20 años la ley se incumplió hasta la creación del Ministerio de Cultura y la DAFO.

Si bien la hipótesis anterior busca probar que la creación del ministerio fue una coyuntura crítica que varió radicalmente la forma en la que los actores comenzaron a pensar las políticas públicas cinematográficas, este hecho no es suficiente para explicar por qué el cumplimiento de la ley se hizo la norma. Y es ahí donde entran a tallar todos los actores que, más bien, se encuentran como filtros para que el modelo no se toque; actores con los que la DAFO debe negociar para sacar adelante, todos los años, aquello que la ley estipula.

Este trabajo buscará demostrar que, para hacer cumplir e implementar la actual ley de cine, la DAFO debe generar toda una dinámica de política interna y relaciones externas donde tiene que persuadir a otros actores, mucho más poderosos, para poder cumplir las metas propuestas. Incluso cuando estamos hablando de una ley, que tendría que tener alguna forma de automatismo, la DAFO debe, todos los años, pelear por su presupuesto para implementar sus proyectos anuales. ¿Cómo lidiar con actores que tienen mucho más poder y que, como hemos señalado, siguen una lógica distinta, casi opuesta, a la que rige las políticas culturales? ¿Cuáles son las armas que usan una oficina como la DAFO para poder convencer y negociar con aquellos actores que detentan el poder y que deciden sobre los presupuestos? ¿Qué rol juegan los actores de la sociedad civil dentro de las negociaciones con los detentores de poder? Todos los años, los actores encargados de las políticas públicas cinematográficas deben argumentar y convencer por qué es que sus metas deben ser cumplidas.

Pero ese convencimiento debe venir de la mano de una visión realista por parte de los actores: ¿qué es lo que se puede y no se puede hacer? ¿Cuáles son las reglas que existen para poder sacar adelante las metas? Giandomenico Majone expone dos conceptos que son esenciales para entender un poco el piso sobre el cual los actores comienzan el proceso de negociación: factibilidad y restricciones (Majone,1989). ¿Qué herramientas permiten aterrizar las demandas del sector para generar políticas que, asumiendo las restricciones, puedan ser factibles? ¿Hasta qué punto se pueden doblar y manipular esas restricciones? Vale la pena acercarse con lupa a todos estos procesos que permiten la implementación de las políticas públicas en materia cinematográfica en el Perú.

### **3.3. Tercera hipótesis**

Finalmente, un hecho muy claro dentro de la dinámica de los actores encargados de generar las políticas públicas cinematográficas en el Perú es que, más de una vez, han intentado generar un cambio institucional, con resultados que se pueden resumir, de manera más o menos general, como fracasos. Sin embargo, resulta interesante centrarse en cómo se han impulsado esos cambios, porque permite establecer ya no solo la relación de los actores en cuanto a la implementación de las políticas, sino también en circunstancias que implican un intento de mejora o de modificación de las reglas actuales. La pregunta de investigación en este caso es una: ¿cómo establece la DAFO posibilidades de cambio institucional?

La hipótesis que manejamos es que el aprendizaje de fracasos anteriores, las ventanas de oportunidad que aparecen y observar el cambio como objetivo son las herramientas usadas por DAFO para impulsar el cambio de políticas públicas.

Ya hemos señalado que las coyunturas críticas y el poder de convencimiento con actores más poderosos son factores que permiten a los actores encargados de las políticas públicas cinematográficas cumplir e implementar las medidas necesarias para el funcionamiento del sector. Sin embargo, hay un detalle que no puede pasar desapercibido: durante el marco de tiempo que este trabajo analiza se han producido hasta dos intentos de cambio de la ley. Uno fracasó estrepitosamente, y el otro se encuentra en espera de su aprobación por el pleno del Congreso de la República.

Por ese motivo, analizar la creación e implementación de las políticas públicas en materia cinematográfica en el caso peruano no es suficiente: también se hace necesario explorar los intentos que han habido para modificar la actual legislación, que para muchos se ha quedado un poco en el tiempo, y ya no responde a la realidad del sector audiovisual, que ha cambiado mucho debido a la aparición de la tecnología digital, entre otros factores.

Es por ello que este trabajo se propone demostrar que los intentos de cambio institucional se han dado en momentos coyunturales precisos pero con contextos diferentes, donde elementos como la capacidad de liderazgo de la cabeza del Ministerio jugó un rol muy importante en hacer más o menos exitoso ese intento.

Por otro lado, el concepto de ventana de oportunidad, explicado por Thomas Birkland (2016), resulta muy interesante para evaluar qué fue lo que falló en el primer intento de cambio, y qué se hizo mejor en el segundo. Finalmente, también vale la pena analizar qué elementos del primer intento fallido sirvieron para que el segundo pueda superar las etapas y estar a puertas de una posible aprobación en el Congreso que cambie las reglas de juego para el cine peruano.

#### 4. Justificación del tema

La elección del caso es bastante significativa; entre todas las industrias culturales, la cinematográfica es aquella que ha mostrado un crecimiento cada vez más significativo en los últimos años: la producción de películas se ha multiplicado de forma exponencial durante los últimos diez años, y buena parte de ese crecimiento se debe no solo a la inversión privada en la producción (factor muy importante, sin ninguna duda), sino también al cumplimiento constante de lo que señala la ley 26370, lo que ha permitido que muchas producciones puedan realizarse y concretar su exhibición, ya sea comercial o en festivales. De hecho, son las películas financiadas a través del Estado las que tienen una participación cada vez más importante en los festivales internacionales. Esto muestra que existe un impacto en la ejecución de las políticas públicas ligadas al cine en la producción de películas.

Sin embargo, esta aplicación todos los años implica una serie de turbulencias que generan incertidumbre dentro de la comunidad cinematográfica, la cual, muchas veces, no tiene claridad sobre si el monto que, por ley, le corresponde al cine peruano, va a ser conseguido. Tal hecho se debe a una serie de tensiones entre los actores encargados de hacer cumplir la legislación cinematográfica y entidades con mucho más peso en el Estado, y con las cuales las negociaciones no son sencillas, incluso cuando parece que la fluidez entre estas partes ha ido mejorando con el paso de los años.

Se ha escrito mucho sobre política cultural, pero más desde una visión ligada al deber ser, enfocando el tema a partir de los peligros que implica un descuido por parte de los Estados en proteger su cultura. Y en el sector audiovisual más aún, debido a que las primeras discusiones sobre la protección a la cultura nacieron debido a discusiones sobre si el sector audiovisual debía tener un trato especial en cuanto a protecciones. Sin embargo, se ha estudiado muy poco sobre cómo estos buenos deseos alrededor de la política cultural se

han aterrizado en políticas concretas y, más importante, cómo se han creado y generado estas políticas.

Esto último cobra especial importancia en un país como el Perú, en el cual se aplicó un paradigma económico como fue el ajuste estructural, y la posterior política de reformas de mercado que afectaron todo el funcionamiento del Estado. De esta manera, aplicar políticas públicas en un sector que requiere cierto nivel de protección para la actividad resultó una misión en extremo difícil, por más convincentes que hayan sido los argumentos sobre las necesidades de la protección a la cinematografía.

De esta manera, la pertinencia de este trabajo radica en que mostrará cómo se van generando políticas públicas en materia cinematográfica dentro de un sistema que opera, justamente, en la dirección opuesta, y cómo los actores encargados de diseñar y ejecutar esas políticas públicas van estableciendo relaciones con otros actores dentro del Estado para cumplir sus objetivos, mientras buscan, al mismo tiempo, la posibilidad de cambiar las reglas de juego. Tal estudio será muy útil para el campo de la creación e implementación de las políticas públicas en general, que se basan en un juego de interrelaciones entre actores más y menos poderosos, y las armas que se van usando para convencer y persuadir.

El método elegido para sacar adelante esta investigación es el estudio de la DAFO. Para ello, se realizarán varias entrevistas en profundidad con personas vinculadas a la institución, quienes ofrecerán su visión sobre las relaciones que se van estableciendo. Así también, se usarán comunicados y datos de las entidades estatales para poder entender mejor las dinámicas que se establecen entre los agentes.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: se hará una revisión de la literatura sobre el tema de las políticas culturales y sobre la implementación y

cambio de las políticas públicas; seguidamente, se pasará a analizar las consecuencias de la coyuntura crítica en el manejo de las políticas públicas cinematográficas. Así también, se analizarán las relaciones que se establecen entre los actores para implementar las políticas públicas cinematográficas para, después, ver cuáles son las posibilidades de un cambio institucional en lo referente a las políticas cinematográficas. Finalmente, se dará paso a las conclusiones y recomendaciones finales.



## CAPÍTULO 2: REVISIÓN DE LA LITERATURA

### 1. Sobre políticas públicas en materia cultural

A partir de los años 80, la discusión alrededor de las políticas culturales generó toda una serie de nuevas dinámicas alrededor de cómo los países debían considerar a sus industrias culturales. Tales debates se dieron en un ambiente en el que la liberalización de las economías estaban en plena discusión. Hoy por hoy, los tratados de libre comercio y el libre intercambio de bienes y servicios son casi la regla dentro de la economía global, lo que pone en un contexto complicado la necesaria diversidad dentro de los productos culturales (Bustamante, 2017).

Por ese motivo, mucho se ha discutido alrededor sobre qué hacer con las industrias culturales dentro de una economía que tiene como regla la liberalización. ¿Es necesaria la protección de las industrias culturales, y la audiovisual en particular? Vale la pena analizar el argumento a favor: de acuerdo a Luis A. Albornoz y Ma. Trinidad García Leiva, si uno deja que el sector audiovisual se guíe a partir de la lógica del mercado, se excluirá de la producción a las propuestas 'menos rentables' (Albornoz y García Leiva, 2017), atentando contra la diversidad. De esta manera, se reduce la posibilidad de tener una producción diversa, y los países con menos recursos tendrían menos mecanismos para generar productos audiovisuales propios. La pregunta que se plantean los autores es si "la salvaguarda de la diversidad en el ámbito audiovisual es materia de interés general" (Albornoz y García Leiva, 2017. p.33). La respuesta que dan es afirmativa, por lo que, entonces, se concluye que es responsabilidad de los Estados, a través de sus políticas públicas, responder a esa necesidad de protección. Es más: muchos ya lo están haciendo, no solo a través de mecanismos internos sino a partir de "proyectos de cooperación cultural que favorecen la diversidad audiovisual" (Albornoz y García Leiva, 2017. p.33).

La base detrás de esta idea se basa en una pregunta muy clara: ¿se pueden reducir el valor los productos culturales a simples mercancías? Néstor García Canclini señala que tal criterio no es válido, y que tiene que existir, dentro de la lógica económica mundial, una manera de reconocer las diferencias culturales y que los productos que estas diferencias puedan tener una difusión mayor. “Aceptar la creatividad y la diversidad de experiencias es permitir en la cultura y en las interacciones sociales lo que los economistas reclaman en su campo: que vivamos en sociedades abiertas” (García Canclini, 2000. p.85).

Ramón Zallo se basa en la misma lógica, haciendo hincapié en las tensiones que existen entre el neoliberalismo y esta necesidad de protección cultural. El autor señala que la lógica detrás de mantener a la cultura dentro de la lógica del libre comercio tiene un solo propósito: “que las pantallas de cine, video y televisión se llenen de producciones y formatos estadounidenses y que los modos de vida, valores sociales y contenidos más visibles tengan la misma fuente” (Zallo, 2009. p.188). El autor señala, sin embargo, que las políticas públicas en materia cultural (y cinematográficas en particular) son los mecanismos que tienen los Estados para equilibrar un poco la balanza y defender a sus industrias culturales.

La carencia que se puede encontrar en esta literatura es que se queda en un propósito teórico: más o menos existe un consenso sobre la necesidad de protección a las industrias culturales; consenso que ha sido reconocido por documentos oficiales como la Convención, creado en el seno de la Unesco y que “vino a ratificar el derecho de los Estados a adoptar medidas reglamentarias y financieras tendientes a proteger la diversidad de las expresiones culturales a nivel nacional e internacional” (Albornoz y García Leiva, 2017. p.47).

Sin embargo, muy poco se ha escrito sobre de qué manera los Estados aterrizan estas propuestas sobre la protección cultural en políticas públicas. Sin

duda, tal discusión puede ser mucho más sencilla de resolverse en países que tienen una tradición de protección a la cultura, como pueden ser Francia, Alemania, Reino Unido, Italia o España, que muchos de los autores usan como referencia. ¿Pero qué pasa en países donde el modelo neoliberal ha sido el que ha imperado y el que sostiene la base general de las políticas públicas? ¿Cómo se establecen políticas públicas en materia cultural, que justamente invitan a la protección, en países en los que el resto de agentes del Estado van por el lado contrario? ¿Cómo hacen los actores encargados de generar y aplicar las políticas públicas en materia cultural frente a una maquinaria que pareciera tener prioridades más bien opuestas en cuanto a objetivos y metas? Mucha de la literatura que se ha escrito parte de la premisa teórica de que la cultura merece protección, pero dejando de lado que para que esa protección pueda realizarse se hace necesaria aterrizarla en políticas públicas concretas, y que su aplicación no siempre es algo sencillo.

## **2. Creación y aplicación de políticas públicas**

Dentro del terreno de las políticas públicas, resulta interesante analizar la literatura que nos habla sobre cuáles son los procesos de elaboración de políticas públicas, cuál es el juego que entablan los actores para pensar, generar y aplicarlas. Uno puede partir, por ejemplo, de David Collier y Ruth Berins Collier, quienes plantearon el término de coyuntura crítica o ‘critical juncture’ (Berins Collier y Collier, 2002) para definir un momento de “cambio significativo, que generalmente ocurre de distintas formas en distintos países (o en otras unidades de análisis), y sobre el cual se puede lanzar la hipótesis que producen distintos legados” (Berins Collier y Collier, 2002. p.29). A partir de esta teoría, se puede acaso responder a una de las preguntas más significativas que ocurrieron a la política cinematográfica peruana: ¿qué hizo que, a partir del 2012 en adelante, la ley de cine se cumpliera de manera relativamente estable, cosa que no ocurrió durante buena parte de la década del 90? La tesis de Collier y Collier, aplicada a grandes cambios políticos es útil para los fines de este trabajo,

conveniendole resaltar que ello implica cambios en el Estado, en las políticas públicas y las instituciones que aparecen, y en la participación de la sociedad civil.

Thomas A. Birkland, por su parte, define la idea de 'política pública' como lo que "un gobierno, en cualquier de sus niveles, intenta hacer alrededor de un problema público" (Birkland, 2016. p.7). Tal idea resulta sencilla de entender, pero la realidad indica muchas veces que encontrar una solución para ese problema puede ser complicado, difícil de identificar y puede ocasionar otro problema distinto al que se busca solucionar. Por ese motivo, Charles E. Lindblom plantea toda una serie de mecanismos, pautas y reglas que sirven para encausar la creación de políticas públicas. Dentro de lo que plantea el autor, es muy importante centrarse en el juego de autoridades que pueden tener una serie de oficinas con más poder y peso que otras, y cómo se hace necesario generar toda una serie de mecanismos para, justamente, tratar de superar esa autoridad o, por lo menos, encausarla hacia un punto en el cual se puede obtener aquello que se busca (Lindblom, 1991).

Dentro de los elementos que plantea el autor para conseguir ese objetivo, señala algunos que resultan sumamente interesantes, como el intercambio (entendiéndose como un intercambio de beneficios) pero también la persuasión. Una persuasión que, muchas veces, se va creando a partir del análisis y de datos que pueden convencer a la institución que tiene la autoridad de ceder un poco hacia dónde le conviene al actor que debe generar la política pública buscada.

Lindblom va analizando cómo se van construyendo las políticas públicas en base a estos toma y daca, y cómo la burocracia va estableciendo relaciones que le permiten ir avanzando con su agenda; relaciones que se basan, justamente, en la seducción y el convencimiento frente a una autoridad.

Muchas veces, resulta indesligable hablar del diseño y de la implementación de las políticas públicas, ya que la primera tendrá una influencia evidente sobre la segunda. Dentro de ese todo este proceso, Thomas A. Birkland establece un cronograma bastante exhaustivo sobre cuáles son los pasos a seguir. Para comenzar, el autor habla del establecimiento de una agenda. Tal agenda puede tener diferentes niveles, que van desde una 'systemic agenda' (una idea considerada, de manera general, como algo a tomar en cuenta en la creación de políticas públicas) hasta la 'decision agenda', en la que una entidad particular ya tiene la responsabilidad concreta de actuar sobre un asunto en particular (Birkland, 2016).

Una vez establecida una agenda, Birkland pasa a hablarnos de los 'goals' o metas. Para ello, usa las definiciones de Deborah Stone sobre cuáles son las cuatro metas más importantes: equidad, eficiencia, seguridad y libertad. Una vez definidas las metas, queda la implementación de la política y la posterior evaluación de la misma.

Dentro de todo este proceso, la literatura también ha puesto hincapié en las limitaciones, en aquello que impide que una política pública pueda salir adelante al 100%. Giandomenico Majone habla del tema de la factibilidad: aquello que puede ser conseguido dentro de las restricciones que se encuentran al momento del diseño. El autor habla de las "restricciones objetivas", aquellas que no son escogidas por el que diseña la política pública, y que, por lo tanto, deben ser aceptadas como un elemento del cual es imposible escaparse (Majone, 1989). ¿Cómo encarar esas restricciones? ¿Cuáles son los condicionantes sobre los que se puede diseñar una política pública coherente en base a las restricciones?

La literatura dentro de lo que se refiere a la creación y aplicación de políticas públicas tiene una carencia que es importante señalar: no toma en cuenta las contradicciones que pueden surgir cuando los actores tienen

objetivos que son muy distintos. Resulta entendible que dentro de los Estados existan agentes que tengan más peso que otros, y que esos agentes planteen restricciones que tienen que ser aceptadas por los otros actores en juego. Sin embargo, las políticas públicas en materia cultural plantean un reto muy importante en países que han seguido políticas neoliberales: proponen protecciones cuando la regla general es la liberalización. ¿Basta con el convencimiento o con aceptar las restricciones para plantear soluciones adecuadas? ¿Cómo conciliar la idea de que la cultura debe ser protegida cuando los agentes más poderosos del Estado van, justamente, en la dirección contraria?

Esta carencia se debe a una aún mayor: el poco interés que las ciencias políticas han manifestado por las políticas culturales. Acaso porque el término de políticas culturales comienza a ganar peso recién a partir de los años 80, lo cierto es que se ha escrito muy poco sobre cómo hacer de la política cultural algo viable y aterrizable en políticas concretas. Poco se ha escrito sobre cómo la aplicación de políticas públicas, muchas veces, resulta un apasionante juego en el que los actores encargados de elaborarlas deben lidiar con una serie de restricciones que otros sectores no encuentran dentro del funcionamiento del Estado.

Es aquí donde encontramos un punto clave: las metas entre lo que busca la DAFO, el actor principal en lo que se refiere a sacar adelante las políticas públicas cinematográficas, y el mecanismo general del Estado parecen estar en una tensión y conflicto permanente, acaso irreconciliable. ¿Cómo y en qué momentos se ha podido entablar un diálogo que haya permitido no solo cumplir la ley de cine, sino que esta se pueda aplicar todos los años? Esa pregunta permitirá observar cómo se van estableciendo relaciones entre actores que no solo tienen ambiciones contrapuestas, sino que tienen poderes muy desiguales.

No obstante, antes de hablar de metas, tenemos que hablar del establecimiento de una agenda. Y ahí también encontramos una carencia dentro de la revisión de la literatura. En efecto, la 'systemic agenda' plantea un problema que busca ser solucionado a partir de una política que se aplica en la 'decision agenda'. Sin embargo, nos podemos encontrar, como en el caso peruano, que puede haber múltiples agendas generales: la protección de la industria audiovisual es una, y el mantenimiento de un sistema basado en la liberalización de la economía es otro. ¿Cómo conciliar esas agendas? ¿Es posible hacerlo en el nivel de decisión? Birkland expone que, muchas veces, en el nivel de decisión, una serie de actores buscan frustrar la implementación de las políticas (Birkland, 2016). ¿Es posible que esos actores conflictivos puedan surgir dentro del mismo Estado? ¿Cómo superar esa especie de sabotaje interno dentro de un sistema que, en teoría, debería ser más coherente?

Frente a este panorama, la idea de factibilidad de Majone denota un peso mucho más específico: si es el propio sistema el que sabotea a los actores encargados de sacar adelante las políticas públicas cinematográficas, ¿qué significa la factibilidad?, ¿acaso la renuncia frente a las condiciones complejas que se presentan? La literatura analizada no contempla que las agendas, objetivos y relaciones entre los actores pueden ser extremadamente contradictorias, generando relaciones que pueden ser tensas en el mejor de los casos. Y ahí viene, justamente, la capacidad de los agentes para convencer y persuadir a otros agentes que tienen mucha más autoridad; esperando acaso que se abran ciertas ventanas de oportunidad que permitan el cambio institucional.

### **3. Cambio institucional: ¿cuáles son las posibilidades?**

Para finalizar esta revisión, vale la pena centrarse en las posibilidades de cambio de una política pública. ¿En qué momento se puede establecer esa posibilidad? Birkland habla del concepto 'ventana de oportunidad' ('windows of

opportunity'), que es el momento en el que el cambio de política es posible debido a la conjunción de una serie de coyunturas que lo hacen posible (Birkland, 2016).

También resulta interesante volver sobre Majone, quien habla de la posibilidad de cambio institucional, pero desde un punto de vista distinto: para el autor, la posibilidad de cambio en la política pública se produce cuando ese cambio se convierte en una meta en sí dentro de lo que el actor desea (Majone, 1989).

Esta revisión también tiene una carencia muy clara: la idea del cambio institucional se basa en coyunturas, en momentos críticos que, de pronto, permiten cambiar las reglas del juego porque se produce un cambio producto de tensiones entre actores que se sintetizan en decisiones de Estado. ¿Pero puede un solo actor generar ese cambio? ¿Es responsabilidad de un solo agente aprovechar esa coyuntura crítica que abre la oportunidad del cambio, o ese cambio necesita un movimiento mucho mayor dentro del propio Estado para que ocurra? Notar esto es importante, teniendo en cuenta que las políticas culturales siguen una lógica distinta dentro de los Estados que vamos a trabajar: si desde ya generar protección para la cultura va en contra de la lógica general del Estado, ¿es posible para estos actores casi aislados plantear un cambio institucional incluso cuando la coyuntura aparece favorable? Tal pregunta resulta especialmente importante en el caso del Perú.

Majone plantea, como hemos expuesto, que el cambio institucional se da cuando los agentes ponen ese cambio como meta. Lo que omite el autor es qué hacer cuando esos actores tienen demandas de agentes vinculados al sector que hacen imposible centrarse solo en el cambio. ¿Cómo manejar tal situación? ¿Es posible manejar las demandas del sector y, al mismo tiempo, que los cambios sean el objetivo? Tal situación no parece fácil de resolver pues las

motivaciones de los actores se diseminan en muchos flancos con los que resulta complicado lidiar.

La revisión de la literatura nos ha permitido observar cómo la teoría ha hablado de la importancia de la protección de la cultura como elemento político, y de la creación e implementación de políticas pública en general, pero lo que no ha hecho es mezclar ambos conceptos: poco se ha escrito sobre cómo generar e implementar políticas públicas en materia cultural (y cinematográfica en particular). Y las políticas públicas ligadas al cine son particularmente sensibles: por ellas, países como Francia y Canadá se plantaron y defendieron la necesidad de proteger las actividades cinematográficas frente a un sistema que abogaba por el libre comercio (Albornoz y García Leiva, 2017).

Y más sensibles aun en países que, como Colombia y Perú, abrazaron, por diversos motivos, los aires neoliberales que golpearon el continente a principios de los años 90. Mientras las políticas culturales hablaban de protección, el sistema general de estos Estados se liberalizaba de forma radical. Por tal motivo, resulta necesario analizar cómo hicieron esos países para generar políticas públicas que pudieran proteger el sector cinematográfico, en un sistema dirigido, justamente, contra la misma idea de la protección en cualquier sector. El cine, en materia de políticas públicas, tuvo que remar contra la corriente.

### **CAPÍTULO 3: LA CREACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA INSTITUCIONALIDAD DEL CINE PERUANO**

La política pública cinematográfica en el Perú estuvo, durante casi todos los años 90 y buena parte de la primera década del 2000, en una situación de descuido bastante clara: la ley 26370, que en teoría hubiera permitido mantener cierta continuidad en la producción, no se había cumplido en lo absoluto, haciendo que el cine peruano se encontrará en un desierto de producción que no ocurría desde la década de 1960.

Pero ciertas cosas comenzaron a cambiar a mediados de la primera década del siglo, y con mucha mayor claridad a partir del 2010, con la creación del Ministerio de Cultura (Mincul), una institución que cobijó todas las industrias y actividades culturales del país. La creación de la Dirección del Audiovisual, la Fonografía y los Nuevos Medios (DAFO), la oficina encargada de ver todo lo relacionado al cine nacional, fue un punto muy importante para conseguir una política audiovisual que, hoy por hoy, con sus limitaciones, funciona en cuanto al otorgamiento de fondos para que los cineastas puedan desarrollar sus proyectos.

Este capítulo buscará demostrar cómo la creación del Ministerio de Cultura y la DAFO consiguieron establecer un nuevo sistema de funcionamiento, creando toda una serie de mecanismos que marcaron un nuevo comienzo para el cine peruano. Esta idea buscará justificarse en base al concepto de 'coyuntura crítica' de acuerdo a lo expuesto por David Collier y Ruth Berins Collier aplicado a este campo de políticas públicas donde ocurre un punto de quiebre: la creación del Mincul marcó un antes y un después dentro de la política cultural peruana, y la cinematográfica en particular.

Pero la sola creación de ese Ministerio y de la oficina encargada del cine peruano no fue suficiente: a partir de ahí comenzó un proceso de

sistematización de funciones y prácticas, acaso el principal legado de esa coyuntura crítica, que ha permitido crear una política pública constante y, más importante, predecible; aunque este último adjetivo con ciertos matices.

En orden de ordenar el análisis, comenzaremos repasando algunos antecedentes de políticas públicas cinematográficas en el Perú, para después pasar a analizar el rol del Mincul y cómo su creación permitió una nueva serie de dinámicas con relación a la cultura. Finalmente, veremos cómo la DAFO consiguió establecer nuevos patrones y mecanismos para una política cinematográfica sostenible.

### **1. Política cinematográfica peruana: antecedentes**

En el capítulo anterior expusimos una serie de conceptos que pueden ayudar a entender cómo es que las políticas públicas cinematográficas en el Perú se han asentado en los últimos años, teniendo en cuenta sobre todo que, desde la aparición de la actividad cinematográfica en el Perú, los intentos por crear políticas dirigidas al sector han sido intermitentes y poco productivos. Y el motivo de esto es bastante claro: el Perú nunca tuvo una política cultural que sirva de guía para poder dirigir los esfuerzos del Estado hacia la cultura de una forma coherente.

Las leyes de cine que ha tenido el Perú pueden dar fe de eso: un primer intento fue la ley 19327, promulgada en 1973 durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado. Esta buscaba incentivar la industria cinematográfica en base a beneficios tributarios tanto para creadores de largos y cortometrajes: lo que se buscaba era generar activar una industria potencialmente importante, y que podía servir de vehículo de propaganda para los valores que buscaba transmitir el proceso revolucionario de la Fuerzas Armadas.

Sin embargo, la crisis económica que se impuso en los años 80 frenó el impulso de la 19327, que había conseguido su propósito: establecer a toda una nueva generación de cineastas que encontraron en la ley un respaldo para comenzar a desarrollar una carrera: Francisco Lombardi, Alberto 'Chicho' Durant y Augusto Tamayo, entre otros, fueron algunos de los cineastas que pudieron hacer películas amparados por la legislación.

No obstante, la misma ley tenía una serie de problemas que eran innegables: no existía ningún incentivo para la reinversión de lo ganado en la industria del cine, además que el incentivo y la obligatoriedad de la exhibición de los cortometrajes generó, por un lado, un cuello de botella (había más cortometrajes que espacios donde exhibirlos) y, por otro, un hastío del público para cortos que, en su mayoría, no necesariamente tenían la calidad necesaria para una exhibición en salas.

Con la llegada de Alberto Fujimori al poder en 1990, los cambios económicos hicieron que la ley fuera derogada, dejando en el desamparo a muchísimos cineastas, guionistas y técnicos que habían comenzado una carrera.

Cuando el Perú cambió de modelo y comenzó la época neoliberal, se diseñó la ley 26370, promulgada en 1994 por el gobierno de Fujimori, que dejaba de lado los incentivos tributarios para dar paso a los fondos concursables, con un presupuesto que salía del tesoro público, se otorgaban premios a proyectos de largometrajes y cortometrajes realizados. Los proyectos de largometrajes que ganaban obtenían un monto que permitía cubrir parte de la realización de la película; mientras que los cortometrajistas ganadores podían, con el premio, recuperar lo invertido en la realización de su cinta. El encargado de convocar a los concursos, establecer los jurados y dar los premios era el Concejo Nacional de Cinematografía (Conacine), entidad adscrita al Ministerio de Educación.

La ley señalaba que Conacine debía convocar a dos concursos de proyectos de largometraje y cuatro de cortometrajes realizados al año. Sin embargo, eso nunca ocurrió: el dinero que debía ir al cine peruano era entregado a cuentagotas por el MEF, y los fondos eran insuficientes para poder convocar a lo que dictaba la ley. La prueba de esto es que, entre 1996 (fecha del primer concurso) al 2009, se convocaron 18 concursos: en trece años, se hizo lo que se debió haber hecho en tres. De esta manera, en casi 20 años de vigencia de la 26370, esta nunca se cumplió.

## **2. Cambio en el cumplimiento de las políticas públicas: la presencia de coyunturas críticas.**

### **2.1. El concepto de coyuntura crítica**

Los años 90 fueron años complicados para la cinematografía peruana: el desamparo institucional que se vivió por el incumplimiento de la ley de cine resultaba frustrante para una comunidad que buscaba cierto nivel de amparo. Las cosas continuaron de la misma manera durante la década del 2000, donde hubo algunas mejoras (el dinero que por ley le tocaba al cine nunca se daba completo, aunque se hacía de manera más regular que en los 90), pero el incumplimiento continuaba. Resulta interesante, por ese motivo, observar qué fue lo que ocurrió a partir del 2012, cuando, por primera vez, la 26370 se cumplió en su totalidad, dándose el íntegro del monto que, de acuerdo a lo que estipula la ley, el Estado debe darle al cine peruano. Algo cambió para que, de pronto, ocurriera lo que no había pasado en casi 20 años. Ese cambio, dentro de lo que significó para las políticas públicas cinematográficas, puede ser considerado como un 'critical juncture' o coyuntura crítica, de acuerdo a la definición de David Collier y Ruth Berins Collier. Parafraseando a los autores, una coyuntura crítica es un momento de cambio significativo que ocurre de una

forma particular, y que produce una serie de legados (Berins Collier y Collier, 2002).

Para definir mejor el concepto de coyuntura crítica, Collier y Berins Collier señalan que hay tres componentes que permiten establecerlo:

Thus, the concept of a critical juncture contains three components: the claim that a significant change occurred within each case, the claim that this change took place in distinct ways in different cases, and the explanatory hypothesis about its consequences. If the explanatory hypothesis proves to be false –that is, the hypothesized critical juncture did not produce the legacy– then one would assert that it was not, in fact, a critical juncture (Berins Collier y Collier, 2002. p.30)<sup>1</sup>.

¿Cuál fue, retomando el concepto de Berins Collier y Collier, ese momento crítico particular que permitió el cambio? Pues la creación del Ministerio de Cultura (Mincul) en el año 2010, sin duda fue ese momento: la coyuntura crítica llegó cuando, en julio del año mencionado, se crea ese ministerio y comienza una institucionalización de la política cultural en el Perú. Para analizar la dimensión de esa coyuntura y, lo más importante, su legado, vale la pena centrarse un poco en cuál era el proceso de las políticas públicas cinematográficas antes de la aparición del Ministerio.

Los tres elementos establecidos por los autores permitirán definir si, efectivamente, la creación del Mincul fue una coyuntura crítica que permitió un renacer dentro de las políticas públicas cinematográficas en el Perú. La teoría que planteamos es que por lo menos dos de las características señaladas ocurrieron en el caso de las políticas cinematográficas peruanas.

## **2.2. El Conacine y la aparición del Ministerio de Cultura**

<sup>1</sup> El concepto de coyuntura crítica contiene tres componentes: el requerimiento de que un cambio significativo ocurra en cada caso, el requerimiento de que este cambio ocurra de diversas maneras en distintos casos, y la hipótesis explicativa sobre sus consecuencias. Si se demuestra que la hipótesis explicativa es falsa, esto implica que la coyuntura crítica hipotética no produce un legado, entonces podemos concluir que no estamos hablando de una coyuntura crítica realmente (traducción libre).

El Conacine, creado el año 1994, era un organismo adscrito al Ministerio de Educación cuya misión era administrar el dinero que, por ley, debía ser entregado al cine peruano: la misión de la institución era convocar a concursos y entregar premios, entre otros quehaceres de la actividad cinematográfica. Uno de los principales aciertos de la entidad tuvo que ver con su carácter convocante: el organismo estaba compuesto por los distintos gremios que trabajan en el sector audiovisual; era la gente de cine que buscaba resolver los problemas del cine.

Sin embargo, uno de sus grandes problemas tenía que ver con que el organismo estaba adscrito al Ministerio de Educación, institución que no tenía como una de sus prioridades la actividad cinematográfica nacional; por el contrario, se trataba de una actividad que escapaba de las responsabilidades exactas de una entidad diseñada para ver temas ligados a currículos escolares y a la supervisión del funcionamiento educativo en nuestro país. Desde ese punto de vista, el cine resultaba un añadido que no tenía mayor relación con las actividades a las que el Ministerio sí debía dedicarles mayor esfuerzo.

El resultado de ello fue que el Ministerio de Educación nunca se preocupó por conseguir el dinero para poder hacer cumplir la ley de cine; por lo que esta básicamente nunca se cumplió. El desinterés del sector por encargarse de una actividad que, en sentido estricto, no estaba entre sus líneas de interés o de competencia pasó una gran factura, que explica el largo periodo de sequía que vivió el cine peruano durante los años 90 y una parte de la primera década del 2000.

La creación del Ministerio de Cultura fue, por ese motivo, un cambio tan importante: permitió poner al cine bajo el control de un ministerio que tiene como una de sus misiones “ejecutar y establecer estrategias de promoción cultural de manera inclusiva y accesible, (...) fomentar toda forma de expresiones artísticas

convocar y reconocer el mérito de quienes aporten al desarrollo cultural del país”, de acuerdo con lo que señala la página web de la institución<sup>2</sup>.

Si bien la creación de este nuevo ministerio fue algo festejado por la mayoría de la comunidad cultural, dentro de los gremios cinematográficos se fue generando cierta suspicacia, sobre todo porque se consideraba que la ministerialización de la cinematografía generaría una mayor burocracia y una menor independencia de las políticas públicas cinematográficas, al verse estas controladas por funcionarios de confianza que, quizá, no conocerían la lógica y dinámica de las políticas culturales.

El Mincul puso bajo un mismo paraguas una serie de actividades que eran vistas desde distintas ópticas sin coordinación alguna; mientras el Instituto Nacional de Cultura veía elementos más ligados al patrimonio y a ciertos sectores culturales más tradicionales (como la literatura), y mientras no existía una entidad que coordinara las políticas ligadas a la interculturalidad, el sector audiovisual vivía bajo la dependencia del sector educación.

El Mincul permitió articular todas estas actividades, cobijarlas en una misma institución y ordenar las distintas áreas culturales, de manera que todas pudieran seguir políticas relativamente claras. De pronto, estar bajo un ministerio que sí tuviera a la cinematografía como una de sus áreas de trabajo fue una coyuntura crítica de enorme magnitud: ese fue el comienzo del cambio.

Los temores de la comunidad cinematográfica, es decir, los sectores organizados de la sociedad civil, con la creación del Mincul no fueron pocos: una de sus consecuencias fue la desaparición del Conacine, cuyo estatuto de Consejo Nacional ya no existía dentro del ordenamiento legal peruano. Como hemos señalado, el Conacine tuvo un primer gran mérito: ser una institución convocante, que era manejada por los gremios ligados al sector audiovisual. La

<sup>2</sup> Tomado de: <https://www.gob.pe/666-ministerio-de-cultura-que-hacemos>

creación del Ministerio implicaba que esa dirección, que contaba con cierta autonomía pero que no había conseguido hacer cumplir la ley, desaparecía y debía ser remplazada por una oficina cobijada dentro del que hoy es el Despacho Viceministerial de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales, bajo el control de la Dirección Nacional de Industrias Culturales y Artes. Esa oficina, que pasó por varios nombres, es hoy la Dirección del Audiovisual, la Fonografía y los Nuevos Medios (DAFO).

La comunidad cinematográfica, de pronto, se encontraba ante una oficina cuyo director tenía un cargo de confianza, a diferencia del Conacine, cuyo presidente era elegido por los gremios. De esta manera, existía cierto control y participación de los gremios con relación a las actividades de la institución. En el caso de la DAFO, el control de la oficina pasaba por alguien designado por el Ministro, y el rol de los gremios pasaba por formar parte de un comité consultivo que no tenía poder vinculante sobre las decisiones que se podían ir tomando.

Por ese motivo, al comienzo de la creación del Ministerio de Cultura, hubo cierto miedo por parte del sector audiovisual de retroceder en ciertos elementos que el Conacine había ganado a partir de la década del 2000, y que habían permitido ir aumentando en algo el dinero que el cine peruano recibía de Estado. Si bien la ley no se cumplía en su totalidad, poco a poco la gestión de Rosa María Oliart como presidenta de la institución había conseguido avanzar en algo con relación a los presupuestos que se manejaban para poder convocar los concursos y entregar los premios.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Vale la pena revisar el artículo de Javier Protzel, publicado en el diario *El Comercio* el sábado 14 de mayo de 2011. Aquí una cita del mismo: “Una exitosa política pública acaba de inaugurar un periodo de regresión, paradójicamente gracias a la discutible aplicación de una norma destinada precisamente a modernizar la actividad estatal, la Ley 27658. Resulta afectada la meritoria labor del Conacine (Consejo Nacional de Cinematografía), organismo que además de haber hecho materialmente posible la creación de un valioso acervo cinematográfico a lo largo de década y media, le ha dado bríos a una nueva generación de cineastas que prestigia al Perú y a América Latina al expresar con sus voces múltiples la personalidad de nuestro país. El asunto es tanto más delicado en cuanto la absorción por fusión del Conacine a la estructura orgánica del Ministerio de Cultura lo convierte en una oficina administrativa más, cuyas iniciativas

Tales miedos, sin embargo, a la luz de los hechos, quedaron infundados: la DAFO ha sido mucho más efectiva en la misión de conseguir el dinero que le corresponde al cine peruano de acuerdo a ley. Y, por ese motivo, vale la pena analizar cuáles fueron los cambios que trajo la DAFO con relación a cómo se manejaba el Conacine.

### **2.3. La DAFO: nuevos manejos y funcionamientos**

Como hemos señalado, la coyuntura crítica que marca un antes y un después en las políticas públicas cinematográficas en el Perú fue la creación del Ministerio de Cultura: fue a partir de ese momento en el que la ley de cine, que no se cumplía, comenzó a cumplirse de forma regular. Parte del motivo por el cual el cambio fue tan grande tuvo que ver con que, por primera vez, una institución reunía toda una serie de industrias y actividades ligadas a la cultura que antes estaban esparcidas por el Estado, sin ningún tipo de cohesión. Ese fue un primer gran paso para poder ordenar y generar políticas ligadas a la cultura de una manera más estructurada.

Por ese motivo, el primer punto dentro de las características de la coyuntura crítica también se cumple: un hecho significativo ocurrió con la creación del Ministerio de Cultura, que permitió que algo que no pasaba durante más de 15 años (la entrega del monto total al cine peruano) comenzara a ocurrir, creando una nueva dinámica dentro de las políticas públicas cinematográficas. La institucionalización de política pública cultural cambió, de manera muy clara, la política pública cinematográfica, creando un nuevo sustento para su ejecución.

---

y determinaciones se perderían en los laberintos burocráticos de una Dirección de Industrias Culturales.” (Protzel, 2011).

Sin embargo, si uno revisa la definición de la coyuntura crítica, se encontrará con que el hecho no es lo más importante. Por ejemplo, para Berins Collier y Collier, la anécdota de lo ocurrido no explica por sí solo el cambio, sino la posibilidad de poder ver su legado, los efectos que tuvo la coyuntura crítica. Los autores proponen una serie de criterios para analizar las coyunturas críticas, y uno de ellos se basa en una pregunta: “¿Qué tanto duran las coyunturas críticas?” (Berins Collier y Collier, 2002, p.32). Sobre este criterio, exponen lo siguiente:

Critical junctures may range from relatively quick transitions –for example, “moments of significant structural change”– to an extended period that might correspond to one or more presidential administrations (...). Such variations in duration depend in part on the immediate causal mechanisms involved, which may produce a type of change that crystallizes rapidly or gradually. A dramatic political upheaval may produce rapid change. On the other hand, some changes may be the result of the sustained application of a government policy, involving an extended period of time (Berins Collier y Collier, 2002. p. 32)<sup>4</sup>.

Aquí se juntan dos elementos: por un lado, el hecho de que la definición incluya que, sí o sí, tiene que haber un cambio importante para poder hablar de coyuntura crítica; pero ese cambio, además, puede ser o muy rápido o más lento, dependiendo de la convulsión que impulsó el cambio.

Bajo esa lectura, uno puede notar rápidamente que uno de los legados tiene que ver con el hecho de que la ley se cumpla de manera sistemática; no obstante, eso no es necesariamente suficiente: para que eso haya ocurrido tuvo que producirse un ordenamiento interno que también forma parte del legado de la coyuntura crítica, y que vale la pena analizar. Es así que se mezclan los dos elementos señalados anteriormente: por un lado, un cambio palpable que se nota en el cumplimiento de las políticas públicas; por el otro, una necesidad de

<sup>4</sup> Las coyunturas críticas pueden variar desde breves transiciones, por ejemplo, “momentos de significativos cambios estructurales” a un periodo que puede extenderse a una o más administraciones presidenciales (...). Dichas variaciones en la duración dependen, en parte, de los inmediatos mecanismos causales involucrados, que pueden producir un cambio que se define rápida o gradualmente. Una agitación política dramática puede producir un cambio rápido; por otro lado, algunos cambios pueden ser el resultado de una aplicación sostenida de una política gubernamental, que implica un periodo prolongado de tiempo (traducción libre).

sistematización de procesos para que ese cambio pueda ser duradero. La creación de las nuevas políticas públicas cinematográficas se ha gestado de tal manera que el cambio no sea convulso, sino que pueda generar cierto nivel de estabilidad para los años posteriores.

Pierre-Emile Vandoorne, director actual de la DAFO, llegó al cargo en el año 2012 y se ha mantenido como el encargado de las políticas públicas cinematográficas del país. Por ese motivo, su testimonio resulta de sumo interés para estudiar cómo es que la DAFO consiguió los resultados esperados en cuanto a conseguir el presupuesto designado por ley y poder ejecutar los concursos con ese dinero.

En una entrevista personal, Vandoorne reconoce que, efectivamente, la creación del Ministerio de Cultura significó un antes y un después dentro del desarrollo de las políticas públicas cinematográficas peruanas. Esto permitió el nacimiento de una nueva política cultural del audiovisual, de acuerdo a sus propias palabras. Sin embargo, era necesario, al momento de llegar al cargo, realizar una evaluación de lo que había dado el Conacine en cuanto a gestión, para ver posteriormente qué cosas se podían mantener y qué cosas mejorar.

*“Yo entré a DAFO en un momento muy particular: fue un momento de creación la institucionalidad cultural. Antes no existía Ministerio de Cultura, y la creación del Ministerio permitió el nacimiento de la nueva política cultural del audiovisual. Muchas cosas estuvieron determinadas por ese momento: heredábamos antecedentes de 20 años de marco normativo vigente, lo que el Conacine había hecho y no había hecho; cuáles eran sus límites y sus aciertos”* (P. E. Vandoorne, entrevista personal, enero de 2019).

Un primer acierto del Conacine ya ha sido analizado líneas atrás: el haber conseguido involucrar a la comunidad cinematográfica en su mecanismo de funcionamiento y en haber buscado mejoras en las condiciones de trabajo de

esa comunidad. Un segundo acierto tiene que ver, de acuerdo a Vandoorne, en el hecho de haber realizado las gestiones para conseguir un poco más de dinero año a año, sobre todo durante la primera década del 2000. En efecto, sobre todo a partir del año 2005, los montos que obtenía el Conacine para poder ejecutar los concursos año a año fueron creciendo de manera sostenida, lo que permitió que la actividad cinematográfica peruana pudiera dinamizarse un poco, a comparación de lo que ocurrió en la última década del siglo XX.

Esta dinamización creó un precedente no solo en cuanto a la entrega en sí del dinero, sino a la eficiencia en la ejecución del mismo, tema que veremos más adelante.

Finalmente, un tercer mérito que tuvo el Conacine, de acuerdo a Vandoorne, fue haber respondido, mientras se conseguían mayores presupuestos para organizar los concursos, a las demandas cambiantes de la actividad cinematográfica en un contexto de notables cambios a nivel global. La aparición de la tecnología digital había abierto una serie de puertas a cineastas que, unos años antes, quizá no hubieran tenido acceso a poder realizar una película. Los costos disminuyeron, las formas de producción se modificaron, y vertientes distintas a la ficción, como el documental, comenzaron a producirse de manera más frecuente. Esto generó que el Conacine responda convocando concursos extraordinarios, fuera del cauce regular de la ley, para poder responder a esas demandas, y para los cuales demandaba presupuestos extraordinarios. Otra situación importante a considerar fue la producción de las películas hechas en las distintas provincias del país, cuyos cineastas también comenzaron a demandar oportunidades para que su trabajo no sea dejado de lado por el Estado. De ese modo se fue forjando una relación mas positiva Estado-sociedad civil.

Estos logros innegables del Conacine, sin embargo, venían con una serie de problemas que resultaban bastante claros también. Vandoorne es vehemente

en señalar uno esencial: la falta de predictibilidad. En efecto, el Conacine comenzó a contar con un presupuesto anual a partir del año 2005, pero ese presupuesto anual se modificaba el 2006 y el 2007: el monto podía o no podía llegar a lo conseguido el año anterior. Nadie sabía si es que los montos se iban a respetar todos los años, y eso generaba un enorme problema pues no había capacidad de planificación al no existir predictibilidad. Afirma Vandoorne:

*“Una política se construye a lo largo de los años, pero tiene que tener ciertas certezas: tienes que saber que si tu proyecto no logra ser impulsado este año, va a poder ser impulsado al año siguiente. La certeza de proyectar el desarrollo del proyecto a nivel presupuestal del Conacine al largo plazo no existía: todos los años se tenía que pelear por un presupuesto extraordinario”* (P. E. Vandoorne, entrevista personal, enero de 2019).

La DAFO heredaba, de esta manera, una serie de procedimientos que tuvieron resultados específicos que permitieron aumentar el presupuesto anual y responder a nuevas demandas del sector audiovisual, pero que no eran predecibles en tanto todos los años había que sacar un presupuesto extraordinario para poder cumplir con ellas.

La aparición del Mincul, en el 2010, permitió construir cierto nivel de predictibilidad gracias a que el fortalecimiento de las políticas culturales debido a la ministerialización de la cultura coincidió con que la DAFO ya tenía un precedente, el Conacine, que había tenido algunos pequeños éxitos en un escenario bastante adverso, pero lamentablemente no habían sido constantes. La misión de la oficina fue, entonces, tratar de ordenar los procedimientos para asegurar un mayor grado de predictibilidad en lo referente a lo que dicta la ley, algo que se ha conseguido. Como bien señala Vandoorne:

*“No es lo mismo plantear una política pública para una actividad que aún no inicia y quieres arrancar que para cuando una actividad ya se está realizando.*

*Nosotros hemos analizado el patrón de la actividad, y hemos visto cuáles son sus potenciales y sus aciertos” (P. E. Vandoorne, entrevista personal, enero de 2019).*

#### **2.4. La DAFO y la construcción de una predictibilidad.**

Una de las primeras misiones de Vandoorne en el cargo fue el seguir adelante con uno de los hechos que permitieron ir creando la predictibilidad deseada: la reglamentación de la ley 29919, que modificaba varios artículos de la 26370. Tales modificaciones se hicieron el 2012, antes de la llegada del funcionario, a pedido del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como condición para entregarle las 2008 UITs correspondientes a ese año. Esa modificación de la ley permitió darle a la DAFO el suficiente manejo para convocar los concursos por año que la institución considera que son necesarios, sacándole el corsé que significaba tener que convocar todos los años a concursos extraordinarios debido a que la ley 26370 había quedado desactualizada.

Ese cambio fue, acaso, la primera piedra para poder construir cierto nivel de fortalecimiento institucional que, probablemente, sea el legado más importante de la coyuntura crítica que significó la creación del Ministerio de Cultura. Para construir ese grado de predictibilidad se hicieron necesarios una serie de procedimientos que pudieran repetirse todos los años: establecer una estructura de solicitud de los estímulos de acuerdo al concurso al que los cineastas quisieran participar, definir fechas claras de convocatoria, inicio de recepción de proyectos, cierre de convocatoria, requisitos que se deben cumplir para cada uno de los concursos, entre otros. Ese ordenamiento de procedimientos, imposible en la época del Conacine por el hecho de no saber con qué dinero se contaba para el año siguiente, permitió una institucionalización de la política cultural cinematográfica. Esto ocurría mientras el propio Mincul pasaba por su propio proceso de fortalecimiento.

Para ejemplificar esta nueva dinámica, vale la pena revisar cómo están estructurados los Estímulos para la Actividad Cinematográfica y Audiovisual 2019. Este año, la convocatoria abarca 21 concursos, divididos en 3 convocatorias, como muestra la tabla 2. Las tres convocatorias se abrirán en el transcurso del año. El monto total a repartir es de S/. 19 887 500 (más que las 2008 UITs que señala la ley de cine: el motivo se verá en el capítulo 4 de esta tesis).

**Tabla 2. Lista de concursos de los Estímulos para la Actividad Cinematográfica y Audiovisual 2019.**

Primera convocatoria	Segunda convocatoria	Tercera convocatoria
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos de Largometrajes de Ficción</li> <li>- Proyectos de Gestión Cultural para el Audiovisual</li> <li>- Estímulo a la Distribución Cinematográfica</li> <li>- Estímulo a la Promoción Internacional</li> <li>- Proyectos de Cortometraje</li> <li>- Proyectos de Documental Formato Largo</li> <li>- Obras Experimentales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos de Distribución de Largometraje</li> <li>- Proyectos de Preproducción de Largometrajes de Animación</li> <li>- Cortometrajes</li> <li>- Desarrollo de Proyectos de Largometrajes</li> <li>- Proyectos de Largometraje de Ficción Exclusivo para las Regiones del País (Excepto Lima Metropolitana y Callao)</li> <li>- Proyectos de Largometraje de Ficción (Estímulo Alternativo)</li> <li>- Formación Audiovisual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coproducciones minoritarias</li> <li>- Proyectos de Preservación Audiovisual</li> <li>- Proyectos de Gestión de Salas de Exhibición Alternativa</li> <li>- Pilotos de Serie</li> <li>- Proyectos de Largometraje en Construcción</li> <li>- Proyectos de Nuevos Medios Audiovisuales</li> <li>- Proyectos de Investigación sobre Cinematografía y Audiovisual</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia con datos de la página web de la DAFO.

Esta forma de convocatoria de los concursos, estímulos que dieron lugar a dinámicas positivas de participación de la comunidad cinematográfica, se ha

repetido en los últimos años, lo que ha permitido que, desde el mes de abril, todos los interesados puedan ver cuáles son los concursos habilitados. La página web de la DAFO<sup>5</sup> permite acceder a las bases de los concursos cuya convocatoria ya ha sido abierta, donde están las fechas de convocatoria, las bases del concurso y un documento con preguntas y respuestas para aclarar las dudas de los interesados en postular.

De esta manera, la coyuntura crítica de la creación del Mincul tuvo como efecto y legado, en lo referente a las políticas públicas cinematográficas, un fortalecimiento institucional que fue en paralelo con el propio fortalecimiento del ministerio. Por ese motivo, Vandoorne considera que la política audiovisual está en el corazón de la política cultural del Perú: el fortalecimiento de la primera acompañó la institucionalidad de la segunda. Y quizá la mejor prueba de ello es que este año se ha convocado, por segundo año consecutivo, los Estímulos Económicos para la Cultura. Uno de ellos son los Estímulos para la Actividad Cinematográfica y el Audiovisual, que son manejados por la DAFO. Pero también están los Estímulos Económicos para las Artes Escénicas, Las Artes Visuales y la Música, y los Estímulos Económicos para el Libro y el Fomento de la Lectura, creados hace 2 años y que ahora tienen una continuidad. Esos premios también funcionan bajo la modalidad de fondos concursables, y están diseñados en base al modelo de concursos que la cinematografía ha tenido, de manera continua, desde el 2012.

Vandoorne reflexiona un poco sobre lo que significa este concepto de fortalecimiento institucional, esencial para entender acaso el legado más importante de la coyuntura crítica que significó la creación del Ministerio de Cultura. La cita es larga pero dada su relevancia vale la pena considerarla en toda su extensión:

---

<sup>5</sup> <https://dafo.cultura.pe/>

*“La predictibilidad, sin duda, fortalece al sector: si tú sabes quién va a ser el director de la DAFO el primer y el último día del año, eso hace las cosas más predecibles. Ahora, no debería depender de quién es el director: saber que los procedimientos van a funcionar sin importar quién es el director da cuenta de un fortalecimiento del sector. Por otro lado, la certeza presupuesta es otra forma de fortaleza; no necesariamente hacia el ciudadano, pero sí hacia el gestor.*

*Nosotros nos consideramos gestores culturales del ámbito público, por eso tener certezas sobre el presupuesto te da una fortaleza en muchos de tus procesos: yo puedo comprometer ciertas cosas con otras instituciones, tanto privadas como públicas, sabiendo el presupuesto del año siguiente. Cuando yo llegué, no podíamos saber con qué monto íbamos a contar. Había una bolsa de dinero para todo el ministerio, pero nadie sabía de quién era qué, eso iba a depender de tu capacidad de ejecución.*

*Pero hay otras cosas que también definen la fortaleza institucional: la predictibilidad, el orden, la igualdad en el trato no significan ser un funcionario frío que le dice no a todo el mundo, significa saber que estás manejando las emociones de las personas, y que hay que tratar de responder sin parecer una máquina fría. Ese es un valor diferencia de la DAFO con respecto a otras entidades públicas. La base donde estamos es una donde la gente desconfía y detesta al Estado, y hay que cambiar un poco esa idea; y eso se puede hacer desde una percepción emocional.*

*Hay algo que considero también es muy importante: la apropiación de los procesos por parte de la ciudadanía. Lo que asegura cierto nivel de continuidad, predictibilidad y fortalecimiento es que el sector interesado asuma como propios los procesos. Y en tanto eso pase con el sector audiovisual, que vean los procesos que han impulsado desde el Mincul como logros de ellos, esté quien esté manejando DAFO, creo que eso va a continuar. Es un fortalecimiento institucional pero que no se hace desde la institución, sino que se hace desde*

*las organizaciones, desde la ciudadanía, desde la sociedad civil, desde los gremios, etc” (P. E. Vandoorne, entrevista personal, agosto de 2019).*

Es así que podemos señalar que la coyuntura crítica que significó la creación del Ministerio de Cultura para las políticas públicas audiovisuales ha tenido una serie de legados que vale la pena resumir. Por un lado, permitió juntar a las actividades culturales en una sola institución, acabando con una dispersión de las mismas, que se encontraban en distintas entidades del Estado. De la misma forma, permitió crear una sistematización de procedimientos en el caso del audiovisual que generaron un fortalecimiento institucional, mismo que acompañó el propio fortalecimiento del Mincul en general. Esto permitió crear una mínima predictibilidad con relación a cómo se administraban los fondos y cómo funcionaban los concursos.

Otro legado esencial de esta coyuntura crítica tiene que ver con el hecho que las políticas públicas audiovisuales han servido de ejemplo para la creación de otros concursos para la literatura, el teatro y las artes en general. Esto demuestra que el legado de las políticas públicas cinematográficas se ha expandido a la política pública cultural en general.

De esta manera, la creación de las políticas públicas cinematográficas en el Perú se amparan en un fortalecimiento en general de la política cultural y en la creación de procedimientos que han permitido su institucionalización y, por lo tanto, un nivel de predictibilidad. Sin embargo, lo analizado podría dar la impresión que estamos ante un sistema perfectamente bien engranado, que funciona de forma regular y sin ningún contratiempo. Nada más lejos de la verdad: si bien la creación y el fortalecimiento de la política audiovisual ha creado un marco fuerte, lo cierto es que en el día a día los actores responsables de sacar adelante las políticas públicas deben lidiar con una serie de reglas sobre cómo funciona el Estado peruano que, muchas veces, van contra la misma lógica de la política cultural cinematográfica. Si bien la creación da un

buen marco, la aplicación puede resultar mucho más complicada de lo que uno podría esperar. Y ahí entran a tallar otras cuestiones para que el sector audiovisual en el Perú marche sin ningún contratiempo.

Hemos podido repasar en este capítulo cómo la creación de una nueva política pública cinematográfica se instaló en base a una coyuntura crítica, de acuerdo a las ideas de David Collier y Ruth Berins Collier: la creación del Ministerio de Cultura permitió un antes y un después dentro de las políticas que guían la cinematografía nacional. En palabras de Pierre Emile Vandoorne, se trata de “el nacimiento de la nueva política cultural del audiovisual” (P. E. Vandoorne, entrevista personal, enero de 2019). Esto se ve en el hecho de que el cumplimiento de lo estipulado en la ley de cine se comenzó a cumplir de manera constante a partir del 2012, con la institucionalización de la cultura.

Sin embargo, la importancia de esa coyuntura crítica se basa en dos elementos: su duración y su legado. En lo que se refiere a la duración, la constancia del cumplimiento del monto es una prueba de ello, pero el legado implicó trabajo por parte de la DAFO; para que el legado pueda ser permanente se tuvo que plantear una serie de mecanismos que institucionalicen los procesos de funcionamiento, de manera que se cree un piso que permita recibir los montos todos los años. La institucionalización de la cultura fue también la institucionalización de la DAFO, estableciendo un piso para la creación de una política cinematográfica constante.

De esta manera, podemos concluir, volviendo a los tres elementos que permiten establecer una coyuntura crítica, que esto ocurrió en las políticas públicas cinematográficas del Perú. Por un lado, la creación del Mincul generó un cambio palpable que tuvo un serie de consecuencias claras: una nueva política del audiovisual peruano fue creada basada en el cumplimiento constante de lo que dice la ley, algo muy distinto a lo que ocurría 10 años antes. Así también, mantener los efectos de esa coyuntura requirió un trabajo que fue

asumido por DAFO y permitió establecer un piso para el cumplimiento de las políticas públicas donde fueron respondiendo los actores de la sociedad civil. Cumplimiento que, como veremos en el siguiente capítulo, implica también una serie de negociaciones y convencimientos.



## CAPÍTULO 4: LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS

En el capítulo anterior hemos analizado todo lo referente a cómo la creación del Ministerio de Cultura se convirtió en un momento de coyuntura crítica, que permitió la institucionalización de una política pública cinematográfica. La aparición del Mincul pudo sistematizar toda una serie de elementos ligados a la cultura que estaban separados, siendo vistos por otras instituciones dentro del Estado que, muchas veces, tenían una serie de preocupaciones muy alejadas de los manejos culturales (como el Ministerio de Educación).

La creación del Mincul permitió unificar esas actividades, una de las cuales fue el cine. Para ver esta actividad, se creó DAFO, una oficina que ya contaba con un precedente: el Conacine, cuya administración tuvo una serie de dificultades para poder hacer cumplir lo que la ley 26370 mandaba.

Lo importante, no obstante, es que la DAFO no partía de cero: Conacine había generado una serie de mecanismos para poder realizar los concursos y entregar los premios de acuerdo a ley que, por el hecho de que la ley se incumplía, no se había podido sistematizar. Sin embargo, la nueva oficina ha podido sistematizar los procesos, lo que ha permitido generar cierto grado de predictibilidad dentro de lo que es el desembolso del monto de acuerdo a la ley, lo que permite la convocatoria a los concursos. Esto ha generado una continuidad en la aplicación de las políticas públicas ligadas a la actividad cinematográfica.

Sin embargo, a pesar de este nivel de predictibilidad que se ha construido, uno de los principales problemas dentro de lo que es la política cultural cinematográfica sigue vigente: el hecho de que la cinematografía es una industria que necesita protección dentro de una lógica del Estado que aboga por la liberalización y la no intervención. Esa situación es un estado de las cosas

inamovible, con la que la DAFO tiene que convivir y con la cual, incluso con las restricciones que esta situación implica, ha podido sacar adelante sus proyectos.

Por ese motivo, este capítulo buscará explicar cómo es que la DAFO, ya siendo una oficina institucionalizada, ha conseguido ejecutar lo que señala la ley de manera sistemática desde el 2013 en adelante con un sistema de Estado que va contra la propia lógica de la oficina, y con un precedente nefasto, que es la incapacidad que tuvo el Conacine para poder hacer cumplir la ley durante más de 15 años.

Para desarrollar estos temas, nos centraremos en algunos conceptos dentro del universo de la ciencia política, que tienen que ver con las ideas ligadas a la persuasión y el análisis, entre los cuales ha escrito Charles E. Lindblom. Así también, es importante hacer notar cómo esas ideas sobre el convencimiento están ligadas a una serie de restricciones que existen y sobre las que ha escrito Giandomenico Majone, y que hacen que el universo sobre el que se mueve la DAFO para sacar adelante las políticas públicas cinematográficas sea uno en el que hay que hilar bastante fino para conseguir lo que se busca.

Este capítulo tocará, a su vez, un cambio importante en la aplicación de las políticas públicas cinematográficas (pero no de la política en sí, de lo que se hablará en el siguiente capítulo): en el año 2018, el monto que le debe dar el Estado al cine pasó de 2008 UITs a 5008 UITs, siendo repetido, casi en su totalidad, para el 2019. Tal hecho, sin duda, fue muy importante y sentó un precedente que está permitiendo la posibilidad de discutir un cambio institucional completo dentro de lo que son las políticas públicas cinematográficas. Algunos elementos que permitieron ese cambio en la implementación de la ley también serán discutidos en este capítulo.

## 1. Una institucionalización que no asegura total predictibilidad

Una de las bases para la aplicación constante de las políticas públicas cinematográficas ha sido, sin duda, la creación de una institucionalidad dentro del Mincul y, en particular, de la DAFO. Las bases de tal institucionalización han sido, por ejemplo, un ordenamiento de los procesos ligados a la convocatoria de los concursos en cuanto a tiempos y fechas relativamente previsibles y fijas, entre otros señalados en el tercer capítulo. Hoy en día existen procedimientos que han permitido ordenar el funcionamiento de la oficina, tanto en lo que se refiere a su funcionamiento interno como en su misión, que es la de convocar a los concursos y otorgar los premios.

Sin embargo, vale la pena preguntarse si la creación de una institucionalización es suficiente para poder tener la seguridad de que el dinero que debe dar el Estado siempre se va entregar, sobre todo teniendo en cuenta que, durante más de 15 años, eso no ocurrió. En resumen, hay que preguntarse si la institucionalización crea predictibilidad.

Pierre Emile Vandoorne, director de la DAFO, considera que la creación de un Ministerio de Cultura, con una institución encargada de ver todo lo relacionado a la cultura, es un paso muy importante en la aplicación de las políticas públicas que puedan sustentarse en el tiempo.

*“La ley 26370 tuvo 20 años en los que tener las 2008 UITs estipuladas no significaron que eso se cumpliera en realidad. Recién con la creación del Mincul eso se vuelve predecible. El Conacine era una unidad adscrita al Ministerio de Educación; por su ámbito de competencia, este ministerio no iba a priorizar en su presupuesto lo relacionado a la ley de cine en tanto su mandato tiene que ver con la educación. Con la creación del Mincul, el monto que dicta la ley se vuelve parte constitutiva del presupuesto del Ministerio: es el Mincul peleando por su*

*presupuesto. Eso es lo bueno de tener un ministerio con la especificidad de la cultura. Desde el primer año que tuvimos la asignación completa, casi siempre hemos tenido la certeza de que al año siguiente sería igual” (P. E. Vandoorne, entrevista personal, enero de 2019).*

Dentro de todo lo dicho por el funcionario, pareciera que la creación del Mincul permite establecer una certeza sobre que todos los años el monto que debe ir al cine peruano está asegurado. Sin embargo, el mismo Vandoorne afirma que la predictibilidad nunca es absoluta. Esto da pie, por ejemplo, para ponerse en la peor posición de todas: ¿qué pasaría si el Estado, tal como lo hizo durante casi toda la década del 90 y buena parte de la primera década del 2000, decidiera recortar la entrega del presupuesto? Vandoorne no descarta la opción, pero señala que es muy poco probable.

*“Tendría que haber una crisis muy grave en el país para que algo así ocurra. Hipotéticamente es posible, pero es muy poco probable. En términos presupuestales, 20 millones de soles no es mucho, se otorgan de manera relativamente sencilla. Para nosotros es bastante, pero para todo el Estado no es tan relevante. Para que haya un corte de presupuesto tendría que ocurrir algo que haga que todos los sectores se vieran afectados. El 2018 hubo un recorte que afectó al Ministerio de Cultura, pero no tocaron los fondos para el audiovisual. Lo consideraron un intangible. A nadie se le ocurrió tocar ese dinero, ya que la política audiovisual es una de las más conocidas dentro del Estado, la gente sabe que existe una ley, los actores y directores que trabajan en la industria del cine tienen cierto nivel de reconocimiento, y eso ayuda” (P. E. Vandoorne, entrevista personal, enero de 2019).*

Como se puede apreciar, de acuerdo a las declaraciones de Vandoorne, la institucionalización de la cultura le ha otorgado cierto grado de predictibilidad al cumplimiento y aplicación de las políticas públicas cinematográficas; empero, si bien el funcionario es sumamente enfático en señalar que un cambio de

situación requeriría de una crisis muy grave, lo cierto es que es imposible señalar con absoluta certeza que la predictibilidad de la entrega del monto de acuerdo a ley es total: siempre se va a tener que convivir con un pequeño grado de incertidumbre, con una leve sensación de que las cosas podrían cambiar de un año a otro para mal.

Por ese motivo, una primera conclusión a que podemos llegar sobre lo analizado hasta ese momento es que la institucionalización no es suficiente para poder llegar a una predictibilidad total con relación a que todos los años las políticas públicas cinematográficas se vayan a poder aplicar. Y, acaso, esa predictibilidad nunca sea total, el hecho de que el monto de la ley 26370 sea dado todos los años por el MEF ya genera una dependencia hacia otra institución de la cual es muy difícil salir: la creación de un fondo autónomo y manejado por la propia DAFO ha sido discutida muchas veces, incluso en la coyuntura actual del cambio de la ley actual, pero siempre ha resultado muy difícil (los motivos los veremos en el siguiente capítulo).

Por este motivo, cabe preguntarse qué otras cosas ha hecho la DAFO para poder mantener durante casi todo su tiempo de creación la aplicación de las políticas públicas cinematográficas. Si la institucionalización no es suficiente, ¿entonces qué más se ha hecho para poder conseguir los objetivos de sacar adelante lo que dicta la ley?

Para entender cuáles son los caminos que ha seguido la oficina para cumplir de forma eficiente su labor, primero hay que conocer un poco frente a qué es lo que se está enfrentando; se trata, pues, de un Estado que tiene una serie de restricciones que están impuestas y que se encarnan en una autoridad a la cual la DAFO debe obedecer: el MEF.

## 2. Restricciones, autoridad y convencimiento

### 2.1. Restricciones objetivas

Una de las cosas que resultan claras entre lo analizado hasta el momento es que conseguir una predictibilidad absoluta para la aplicación de las políticas públicas resulta ser una misión muy complicada. Por un lado, el hecho de que sea el MEF el que todos los años tenga que asignar el dinero que le corresponde al cine peruano por ley genera una dependencia de la que es muy complicado salir, sobre todo porque detrás de esa dependencia está una lógica de funcionamiento del Estado que va contra las políticas que buscan proteger una actividad en particular. Al respecto, afirma Vandoorne:

*“Existe una prohibición expresa de la creación de fondos, porque hay un principio de caja única: el MEF ve las finanzas del Estado, son los encargados de ver qué entra y qué sale de las arcas, si todo suma; se trata de una visión global de la economía. Los fondos generan que ciertos sectores tengan un control financiero que no está supervisado por el MEF”* (P. E. Vandoorne, entrevista personal, enero de 2019).

Detrás, pues, de esta dependencia del MEF, está la lógica de un Estado que desconfía de la autonomía de los sectores y que busca la menor intervención posible en las distintas actividades económicas. Sin embargo, como ya se ha establecido, las políticas culturales tienen una larga tradición de protección a esta actividad y al cine en particular, lo que hace que las políticas cinematográficas vayan en contra de la lógica general del Estado: he ahí, acaso, la principal dificultad para generar en el Perú políticas culturales de mayor alcance.

Nos encontramos, de esta manera, ante una 'restricción objetiva', tal como señala Giandomenico Majone (1989) seguidamente:

Las limitaciones presupuestarias y otras relacionadas con los recursos (como el apoyo político, el conocimiento, la tecnología, la capacidad de procesamiento de la información y el tiempo) son otros ejemplos de restricciones objetivas. Sin embargo, adviértase que muchas restricciones de recursos pueden volverse flexibles a largo plazo (véase más adelante), y lo mismo se aplica a las restricciones organizacionales e institucionales.

Las restricciones objetivas no dependen de nuestros valores o metas. Nosotros no las escogemos, sino que se imponen. Pero muchas de las más importantes en la elaboración de políticas no se imponen desde el exterior: son autoimpuestas como resultado de una elección o un compromiso libre. Sin embargo, una vez aceptados, estos compromisos restringen el conjunto de las alternativas disponibles exactamente como las limitaciones físicas, técnicas y otras de carácter objetivo (Majone, 1989. p.123).

El Ministerio de Cultura y la DAFO, en particular a lo que se refiere a políticas públicas cinematográficas, tienen una gran restricción institucional: como el Estado no quiere que instituciones dentro de su organismo manejen un fondo propio, se genera la dependencia hacia el MEF. Esa dependencia es una restricción de la que no se puede escapar: todos los intentos que se han hecho en ese sentido han fracasado estrepitosamente.

## **2.2. La presencia de la autoridad: el MEF**

Un primer paso para la aplicación de las políticas públicas cinematográficas ha sido la de aceptar esa restricción: si no se puede hacer nada contra ella, pues lo único que queda es aprender a convivir y a trabajar con la misma. La restricción se encarna en otro Ministerio, con mucho mayor poder que el Mincul, y del cual dependen todos los fondos. Se trata, pues, de una autoridad que tiene mucho mayor peso y mucho más poder que la institución que maneja la cultura. Y la idea de autoridad, de acuerdo a Charles L. Lindblom, es esencial para entender la elaboración de las políticas públicas. Afirmo el autor:

La autoridad es fundamental en el proceso de elaboración de las políticas, porque es fundamental incluso para el mismo gobierno. Los decisores de políticas se pueden definir como aquellos participantes en el juego del poder con autoridad. La distinción entre aquellos que poseen autoridad y los que obedecen –los que cumplen las normas de obediencia- determina una característica fundamental de la arquitectura de políticas públicas. Si las normas regulan el juego del poder, la norma clave es la norma de obediencia que establece la autoridad (Lindblom, 1991, p.67).

Es así que la restricción se encarna en un juego de obediencia frente a una autoridad. La DAFO debe obedecer las dinámicas del MEF (y del Estado peruano en general) que le impiden manejarse con mayor autonomía para poder aplicar las políticas públicas cinematográficas.

Esta lógica, como ya lo hemos señalado, es aparentemente irreversible: la DAFO no puede hacer nada para librarse de esa camisa de fuerza. Esa es la lógica del Estado infranqueable. Al respecto, Lindblom señala que todo gobierno con poder depende, por un lado, de las normas de obediencia y de la respuesta que tienen los funcionarios subordinados a tales normas (Lindblom, 1991).

Tal idea de la autoridad frente a la cual no se puede hacer nada fue la que frustró la aplicación efectiva de las políticas públicas cinematográficas durante casi 20 años: el Conacine, frente a la autoridad que tenía la ortodoxia económica, encarnada por el MEF, debía aceptar que la ley se incumpliera, sin tener ninguna carta que le permitiera rebelarse. El llamado ajuste estructural aplicado durante los 90 consiguió acabar con la hiperinflación y reinsertar al Perú al mercado internacional. Ese ha sido el argumento principal para dotar de autoridad a una institución como el MEF, cuyas recetas, siendo tan efectivas, se han convertido en un dogma dentro del funcionamiento del Estado frente al cual el Conacine no pudo hacer nada.

Sin embargo, la desaparición del Conacine y la llegada del Ministerio de Cultura permitieron una serie de cambios. El primero de ellos tiene que ver con que la creación de un ministerio que pudo institucionalizar la cultura. Y que un ministerio negocie directamente con otro ministerio tiene mucho más peso una

oficina adscrita, como fue el caso del Conacine, a un ministerio que no tenía a la cultura como su competencia de mayor interés.

No obstante, esto no quita que la DAFO tenga que lidiar con un estado de las cosas que no beneficia la aplicación de políticas públicas ligadas a una actividad que hay que proteger. Pero algo en su forma de trabajo hizo que la situación, desde que se creó la oficina, cambiara y se consiguiera aplicar lo que dicta la ley. ¿Qué proceso varió más allá de la institucionalidad ya señalada? ¿Qué manejos tuvo la DAFO de la que careció, de manera flagrante, el Conacine? Ahí entra a tallar una idea muy importante: la persuasión.

### **2.3. La persuasión y la eficiencia: venciendo a la autoridad**

La persuasión es un método que resulta peligroso para cualquier Estado que busca imponer cierto nivel de autoridad dentro de su funcionamiento. Al respecto, afirma Lindblom:

La persuasión se presenta como una característica fundamental de todo sistema político. Temida como una fuente de control, la mayoría de los gobiernos tratan de controlarla, solamente los gobiernos democráticos permiten el análisis y la persuasión de manera libre. La evidencia del poder de la persuasión aparece en todas partes: en el grado en que los gobernadores autoritarios, que tiene el poder de muchos otros a su disposición, confían en ella en la forma de propaganda y otras formas de indoctrinación; en los presupuestos que las empresas asignan en publicidad; y en la cuantía del gasto en las campañas políticas y en las relaciones públicas de los grupos de interés en la democracia (Lindblom, 1991, p.43-44).

La persuasión puede ser un arma poderosa en lo que se refiere a poder dominar a la autoridad, a llevarla a hacer las cosas que uno quiere que haga. Una de las grandes misiones de la DAFO fue, justamente, la de persuadir a la autoridad sobre la que dependía (el MEF) para la aplicación de las políticas públicas que era una necesidad seguir obteniendo los montos para el cine peruano. Y esa forma de convencimiento tiene que ver con la eficiencia.

En efecto, uno de los elementos más importantes con los que cuenta la DAFO como poder de persuasión tienen que ver con la eficiencia de su gasto. El concepto de eficiencia puede generar toda una serie de discusiones, pero lo podemos definir como “la forma en la que se utilizan los recursos, de tal modo que se busque maximizar el impacto del accionar público” (Abusada, Cusatto, Pastor, 2008. p.1).

¿A qué nos referimos entonces cuando hablamos de eficiencia del gasto de la DAFO? Pues, de acuerdo a la ley, la principal responsabilidad de la oficina tiene que ver con convocar a los concursos y entregar los premios. Del 2014 hasta el 2017, tal presupuesto era de alrededor 7 millones y medio de soles. El 2018, ese mismo presupuesto se elevó a cerca de 21 millones de soles. La ejecución del mismo fue del 98%. Vandoorne señala que ese nivel de ejecución le permite tener mayores certezas sobre si el MEF seguirá dando el monto destinado al cine.

*“Si uno ve la situación en términos estrictamente administrativos, el MEF nos va a seguir dando dinero mientras nosotros sigamos ejecutando. La ejecución del 2018 fue del 98% de toda la dirección. Ejecutar 20 millones de soles de forma intachable, sin impugnaciones ni nulidades, no es tan fácil. Pero eso demuestra que cuando pedimos una cantidad, la pedimos porque la necesitamos y porque podemos ejecutarla. Eso, administrativamente hablando, no nos da una certeza, pero sí cierta claridad de que el MEF nos seguirá dando lo que le corresponde al cine por ley”* (P. E. Vandoorne, entrevista personal, enero de 2019).

En un Estado como el peruano, donde se mide la eficiencia del gasto como el nivel de ejecución, la DAFO tiene un elemento de persuasión sumamente importante: ejecuta todo su presupuesto. De esta manera, no le deja al MEF margen para una reducción del mismo: lo que se le da lo ejecuta. Eso genera que, cada año, se pueda tener mayor claridad en lo que se refiere al

otorgamiento del monto que permite la implementación de las políticas públicas cinematográficas. Por otro lado, la sociedad civil respondió adecuadamente a este mejoramiento en la asignación de presupuestos: la prueba de ella es el aumento considerable en la producción de películas peruanas hechas con el apoyo de la DAFO. Los concursos dan recursos que son usados por los cineastas y productores, lo que le hace ver al MEF que efectivamente hay un uso de los recursos.

Lo interesante de esta forma de persuasión es que se trata de un dato duro, inalterable, que puede ser comprobado en la realidad. Este concepto es distinto al que muchas veces se utiliza para tratar de justificar la intervención del Estado en actividades culturales audiovisuales, más amparados en el concepto de mantenimiento de la diversidad que en números concretos. Luis Albornoz y María Trinidad García Leiva señalan:

En segundo término, la problemática de la diversidad debe ser entendida y atendida como un asunto político ligado a la noción de bienestar general, que atañe en particular la democratización de los sistemas audiovisuales. La industria audiovisual dibuja un espacio mediático en el cual los ciudadanos encuentran informaciones, narrativas, metáforas y modelos de actuación acerca de diferentes tipos de conflicto (Albornoz y García Leiva, 2017. p.31).

Tal argumento, probablemente, reafirmará la convicción de los ya convencidos de la importancia de proteger a la cultura, pero difícilmente resulta un argumento válido para una autoridad como el MEF, encargada de supervisar un modelo económico que va en contra de la protección a ciertas actividades, pero que espera que cuando otorga un monto del erario público a una entidad, esta lo ejecute en su totalidad.

De esta forma, la manera de persuasión que usa la DAFO para suavizar la autoridad del MEF y convencerla de seguir otorgando el dinero cada año de acuerdo a ley tiene que ver con lo que Lindblom llama la persuasión a través del análisis, donde esta se aplica a través de 'los hechos' (Lindblom, 1991, p.44). Es un hecho absoluto que la ejecución del presupuesto de la DAFO es casi

perfecto, y ese hecho absoluto resulta mucho más eficiente en la persuasión que el hecho retórico de las discusiones sobre la importancia de la cultura. Incluso, de acuerdo a Lindblom, quizá no necesariamente los funcionarios del MEF consideren que el cine es una actividad que merece ser protegida, pero el dato de la eficiencia en el presupuesto acaba con la discusión. El análisis de la ejecución es una cifra lo suficientemente fría y clara, de esta manera, sentencia Lindblom: “El resultado es que como norma todos aceptan cierta solución no porque realmente estén persuadidos de sus méritos, sino porque simplemente han acordado tomar la decisión, de acuerdo con los estándares convencionales, los que han planteado mejor el caso” (Lindblom, 1991, p.45).

Cabe señalar que esa idea de la persuasión por análisis ha sido esencial para poder generar un cambio dentro de la aplicación de las políticas públicas cinematográficas, cuando en el 2018 se pasó de 2008 UITs a 5008 UITs.

### **3. Mejores de las condiciones en la implementación: los argumentos de la persuasión**

Hasta este punto, hemos analizado la implementación de las políticas públicas cinematográficas en el Perú como un proceso en constante construcción, en la que la sola institucionalización, a través del Mincul, no es suficiente, sino que requiere otros elementos que pasan por un juego de poderes en los que la persuasión juega un rol muy importante para convencer a actores con más poder y peso que aquellos que deben sacar adelante las políticas cinematográficas.

El mantenimiento y cumplimiento del presupuesto dictado por la ley desde el 2013 en adelante se debe a los siguientes factores: los elementos de persuasión del Mincul y, en particular, de la DAFO, han sido lo suficientemente contundentes para hacer que una oficina con mayor autoridad, como el MEF,

opte por seguir dándole los fondos necesarios para implementar lo que señala la ley 26370. ¿El principal argumento? El nivel de ejecución de presupuesto de la DAFO, una cifra fría y clara que resulta ser una prueba fehaciente de su eficiencia, algo muy importante y destacable dentro del funcionamiento del Estado peruano.

Sin embargo, tal argumento ha servido para la implementación de las políticas públicas cinematográficas, entendiendo políticas públicas cinematográficas como hacer cumplir la ley. Y eso ha funcionado desde el 2013 hasta el 2018, intervalo en el que las cosas cambiaron.

¿De qué manera? Pues, sin que la ley se haya modificado, se pasó de darle al cine peruano las 2008 UITs que dicta la ley a 5008 UITs, un aumento de más del doble de presupuesto: de alrededor de 7 millones y medio de soles se pasó a alrededor de 20 millones para el cine peruano. Este cambio en la implementación de la ley, que no tuvo que ver con un cambio de la ley en sí ni de las políticas públicas cinematográficas en general, se pudo conseguir debido a un intento de cambio institucional (que se estudiará en el siguiente capítulo) que no prosperó en un primer intento, pero que dejó un legado bastante beneficioso para la comunidad cinematográfica, en tanto se ha tenido más presupuesto para los concursos y los premios el 2018 y el 2019.

¿Cómo se construyó ese proceso? Pues, como hemos señalado, la persuasión jugó un rol muy importante, aunque nos referimos a una persuasión que ahora tuvo que ver con dinámicas mucho más complicadas que simplemente el nivel de ejecución.

### **3.1. Establecer una agenda: la base de la nueva implementación**

Con la llegada de Salvador del Solar al Ministerio de Cultura en diciembre de 2016, se abrieron una serie de posibilidades interesantes para el cine

nacional. Una de ellas fue intentar crear una nueva ley de cine que tuviera el aumento del monto que da el Estado al cine peruano como su principal característica. El resultado del intento fue la *Ley de la Cinematografía y el Audiovisual Peruano*, aprobada por el Consejo de Ministros en septiembre de 2017, durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski.

Pero este intento de cambio de ley no se produjo (ocurriría más adelante, como veremos en el capítulo siguiente), pero sí ocurrió algo notable para el audiovisual peruano: un aumento considerable de presupuesto para el 2018 y 2019. Para conseguir eso, fue necesario que en la ley de presupuesto para ambos años se incluya una partida extra para el cine peruano, aparte de las 2008 UITs que dice la ley. Al respecto, Pierre Emile Vandoorne explica cómo se produjo ese manejo:

*“El 2018 y 2019 conseguimos la asignación para Ley de la Cinematografía y el Audiovisual Peruano, que fue aprobada por el poder ejecutivo en 2017: este poder autorizó una nueva ley de cine y, por ende, autorizó el presupuesto de esta nueva ley, que incluía 6000 UITs de presupuesto. Finalmente, la ley no llegó a aprobarse en el Congreso, pero teníamos la ley de presupuesto, en la que se incluían 3000 UITs para el cine (el Congreso redujo las 6000 a la mitad). Y, como la 26370 sigue vigente y nos otorga 2008 UITs, se consiguieron, sumando todo, 5008 UITs para el cine nacional”* (P. E. Vandoorne, entrevista personal, enero de 2019).

Este hecho, sin duda, marcó un momento muy importante para la cinematografía nacional: tal cantidad de recursos nunca se habían conseguido bajo el actual marco normativo. En palabras de Vandoorne: “Hemos podido hacer un piloto de cómo sería el panorama teniendo una nueva ley de cine” (P. E. Vandoorne, entrevista personal, enero de 2019). Entre otros elementos importantes que se incluyeron dentro de la ley de presupuesto para el 2018, concernientes al dinero para el cine peruano, se permitió que los premios

puedan ir para personas jurídicas y ya no solo empresas, lo que ha podido impulsar algunas actividades culturales sin fines de lucro y premios para investigaciones académicas ligadas a la investigación cinematográfica, entre otros.

Esta realidad permite establecer una primera gran pregunta: ¿qué fue lo que convenció al poder ejecutivo para darle más dinero al cine peruano sin que exista un cambio de ley? Definitivamente, no bastó solo la eficiencia de la DAFO en su gasto o la institucionalización de la cultura; y mucho menos la sola idea de que el cine es una actividad cultural que, por ese motivo, merece ser protegida.

Para entender mejor cuál fue el proceso para generar esta nueva implementación de las políticas públicas, basadas en el mayor presupuesto para el cine peruano, hay que entender el concepto de configuración de la agenda (Agenda Setting), tal cual lo explica Thomas A. Birkland (2011). El autor define este concepto como “the process by which problems and alternative solutions gain or lose public and elite attention”<sup>6</sup> (Birkland, 2011. p.200). Una agenda clara, en este caso, tiene que ver con cómo aumentar el financiamiento para el cine peruano, tal cual lo planteó la DAFO desde el momento en que Salvador del Solar asume la cartera de cultura.

Pero dentro de este proceso de establecer una agenda, existen distintas etapas por las cuales hay que pasar. Las ideas de Birkland van desde lo que él llama el ‘Agenda Universe’, pasando por la ‘Systemic Agenda’, la ‘Institutional Agenda’ y la ‘Decision Agenda’ (Birkland, 2011. p.203).

Una ‘Systemic Agenda’ (agenda sistémica), de acuerdo al autor, son todos los hechos que una comunidad política considera que merecen alguna forma de atención (Birkland, 2011). Aumentar la financiación para el cine

<sup>6</sup> El proceso mediante el cual los problemas y las soluciones alternativas ganan o pierden la atención pública y de la élite (traducción libre).

peruano de tal forma que se pueda responder a las demandas del sector entra claramente en esa definición, en tanto esa fue la principal preocupación de DAFO desde finales del 2016 en adelante. Pero el reto es, una vez impuesta la agenda sistémica, cómo conseguirlo.

En ese caso entra a tallar la Agenda Institucional, que es, parafraseando al autor (quien a su vez cita a Cobb y Elder, 1983), la lista de motivos que entran a tallar en las autoridades que deben tomar las decisiones. Esto de aquí es sumamente importante, porque estamos hablando de decisiones que ya no pasan simplemente por hacer cumplir aquello que dice la ley, sino por plantear una modificación mucho más seria. Es en ese nivel de agenda donde la persuasión, si entendemos lo señalado por Lindblom, resulta un elemento esencial para poder sacar adelante aquello que se busca. No obstante, el análisis aquí ya no pasa simplemente por sacar la eficiencia en la ejecución de presupuesto, cosa que puede servir para mantener la ley activa, pero que difícilmente servirá para convencer de un cambio en la implementación. La discusión de la agenda institucional debe abarcar, entonces, elementos más grandes e importantes. Y el análisis entrar a jugar un rol mucho más importante.

### **3.2. Los datos como motor del convencimiento.**

Sin duda, son muchos los elementos de análisis que entran a tallar para que los que toman decisiones efectivamente acepten aumentar el presupuesto para el cine nacional, como ocurrió el 2018. Elementos que, incluso, no necesariamente están bien definidos, o pueden ser contradictorios. Señala Lindblom:

Para los participantes en la interacción gubernamental, el papel a jugar está peor definido que en el mercado. ¿Debería perseguir el Secretario de Energía, por ejemplo, su propia visión global del interés público? ¿O centrarse en la conservación de la energía, dejando a otros altos cargos la responsabilidad por otras dimensiones de interés público? ¿O debería implementar la política del Presidente? (...) Inseguro sobre su propio papel, el Secretario permanece indeciso sobre el tipo de análisis que mejor puede ayudarle a jugar su papel. Puede gastar muchos fondos para conseguir recursos analíticos hasta ver que no le sean útiles, un fenómeno muy común en el gobierno (Lindblom, 1991. p.42).

En ese mundo de recursos analíticos, ha quedado demostrado que el Estado peruano privilegia la economía: la eficiencia en el gasto y la rentabilidad de un proyecto van a resultar mucho más persuasivos que ideas más conceptuales y generales. Por ese motivo, el acercamiento de la DAFO que derivó en el cambio de implantación de las políticas públicas se basó, sobre todo, en un análisis económico del sector audiovisual, realizado en febrero de 2017 por la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico y elaborado por Entidad de Gestión Para los Productores Audiovisuales, Egeda; y titulado *Impacto Económico del Sector Cinematográfico Audiovisual y Análisis Costo-Beneficio de la Implementación del Anteproyecto de la Ley de la Cinematografía y el Audiovisual*, preparado por Silvana Huanqui, con la colaboración de Diana Grimaldi y César Castillo.

Este documento tenía una misión: demostrar que la inversión del Estado en la cinematografía tiene un impacto positivo en la economía del país, a partir de la creación de más puestos de trabajo y de todo un engranaje económico, basado en la importancia de la llamada “Economía Naranja” (Huanqui, 2017. p.5). Vale la pena revisar las conclusiones del estudio, puesto que plantean toda una visión de la cinematografía pero desde una perspectiva netamente económica y productiva; por ejemplo, una de las conclusiones sostiene:

En términos netamente económicos, el análisis del valor agregado que genera la producción cinematográfica permite obtener el impacto de la mayor producción de cine en la economía. En el presente estudio se obtuvo un coeficiente de encadenamiento total hacia delante de 1.52. Esto quiere decir que por cada S/. 100 de aumento en la demanda del sector cinematográfico, el efecto total sobre la oferta de dicho sector es de S/. 152 soles. (...) Así, podría decirse que por cada S/. 100 de aumento en la demanda del sector cinematográfico, se generan S/. 58 directamente en la demanda y S/. 159 nuevos soles de efecto indirecto, es decir, de demanda de insumos para la producción en el sector cinematográfico. Eso significa que una inversión de un millón de soles en el sector genera un incremento productivo a nivel agregado de la economía de más de S/. 4 millones (Huanqui, 2017. p.60).

Como se puede ver de la cita anterior, el énfasis del estudio está puesto en la economía, en la rentabilidad que un aumento de presupuesto a través de una

nueva ley podría otorgarle al cine peruano. Este enfoque resulta interesante, porque plantea una serie de motivos que escapan a la simple justificación del cine como cultura, que, como hemos señalado, probablemente reafirme la convicción de los ya convencidos, pero que no generará nuevas adiciones a la necesidad de protección al cine y, mucho menos, convencerá a algunos de los encargados de tomar las decisiones de por qué es necesario aumentar el presupuesto para el cine peruano.

Por eso, el proceso que siguió la DAFO para tratar de modificar la implementación de las políticas públicas para obtener mayor presupuesto para el cine peruano fue la determinación de una agenda que se pueda sustentar a través de motivos económicos. El establecimiento de esa agenda permitió generar cierto interés dentro de los encargados de tomar las decisiones, que se vio aterrizado, dentro de la agenda institucional, en un estudio donde se resaltaba los beneficios económicos que tendría un aumento del presupuesto para el cine peruano. Y es ahí donde entra a tallar la persuasión: en un Estado que pide números claros y datos duros, pues nada mejor que un informe que lo que hace es usar esos datos para explicar cómo la intervención del Estado en el cine peruano, aumentando el presupuesto, generaría un efecto económico incuestionable.

Vandoorne explica el proceso: *“Tienes que convencer en base a criterios técnicos. El estudio técnico hecho por la Universidad del Pacífico proponía un modelo para entender el impacto a nivel de producción de una inversión de 23 millones de soles en el sector audiovisual. Había un efecto multiplicador a nivel de empleo. Ahora teníamos un análisis de impacto económico en el país”* (P. E. Vandoorne, entrevista personal, enero de 2019).

La idea de establecer una agenda y penetrar en sus diversos niveles, de acuerdo a la teoría de Birkland, permitió generar un plan que fue ascendiendo dentro de los niveles de la misma agenda, hasta llegar al punto final, que es la

'Decision Agenda'. Al respecto, Birkland señala: "Conflict may be the greatest at this stage, because when a decision is reached at a particular level of government, it may trigger conflict that expands to another or higher level of government"<sup>7</sup> (Birkland, 2011. p.204).

El hecho de haber llevado el intento de aumentar el presupuesto para el cine llegó al punto en el que la decisión se tomó, pero no de manera fácil. Sin duda, el convencimiento generado en los niveles inferiores de agenda hizo que la intención de la DAFO pudiera llegar de forma sólida al último nivel de agenda, en la cual, finalmente, la decisión se tomó pero con dos variaciones.

La primera de ellas fue que la intención de aumento de fondo estaba dentro de un marco de cambio de las políticas públicas en general. Dentro de ese marco, la idea era un cambio de ley que incluía la forma en la que se obtenía el monto para el cine peruano; de venir del tesoro público, se pasaba a un fondo creado exclusivamente para el cine, que se iba a sustentar del 10% del valor de la entrada. Tal proyecto no prosperó (de nuevo, volvemos a la idea de la restricción objetiva planteada por Majone), pero sí se consiguió el equivalente de lo que daría el fondo (que saldrá del tesoro público: 6000 UITs). En el momento de la agenda decisional, la idea de un cambio fuerte dentro de la manera en la que se conseguía el fondo se vio reducida a tener el equivalente del monto, pero a través del mecanismo anterior.

Una cosa importante que se consiguió para poder cambiar la implementación fue que, incluso sin modificación institucional, se pudiera poner esas 6000 UITs dentro del presupuesto general para el año 2018, lo que permitió tener el presupuesto de una posible nueva ley de cine sin que esa ley exista de manera oficial.

<sup>7</sup> El conflicto puede ser mayor en esta etapa pues cuando se llega a una decisión en un nivel particular de gobierno esta puede desencadenar un conflicto que se expande a otro nivel de gobierno o superior (traducción libre).

Sin embargo, el otro conflicto generado dentro de la decisión tomada de modificar la implementación de las políticas culturales se dio en el Congreso de la República, que a la hora de aprobar el presupuesto para ese año cortó el monto de 6000 UITs a la mitad. El enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, que ha sido el tenor desde la asunción de Pedro Pablo Kuczynski en el 2016, impidió que un cambio mucho más fuerte en la implementación de las políticas públicas cinematográficas fuera posible.

Para entender el proceso de implementación de las políticas públicas cinematográficas en el Perú, se hace necesaria entender la enorme contradicción que existe entre una oficina como la DAFO, que busca la protección de una actividad cultural como el cine, y el funcionamiento general del Estado, que busca reducir a su mínima expresión las protecciones. Por ese motivo, implementar las políticas públicas, incluso cuando hay una ley de cine de por medio, que en teoría debería ser un seguro para ello, es una labor ardua.

De esta manera, la DAFO debe vivir con una serie de restricciones que se imponen desde el propio ejercicio de la autoridad con otras oficinas que tienen más peso, como es el caso del MEF. Un ejemplo de esa restricción: el MEF no quiere que las instituciones del Estado tengan un manejo de recursos propio, por lo que todos los años asigna el presupuesto para el cine peruano. Esto genera una dependencia del MEF que no hace 100% segura la asignación del monto todos los años; si bien la institucionalización de la política cultural a través del Mincul ha ayudado a aumentar la certeza, no es una asignación totalmente segura.

La DAFO ha tenido que aceptar esa restricción y, a partir de ella, generar una relación con el MEF para que, todos los años, el monto se entregue. La institucionalización de la cultura en un ministerio no es suficiente, y menos aún los argumentos que señalan que, debido a su carácter cultural, el cine merece una protección particular.

Es en este punto donde entra a tallar la idea de la persuasión y el convencimiento: la DAFO debe convencer al MEF de que vale la pena implementar una política cinematográfica. Y ese convencimiento no pasa por simplemente esgrimir el argumento cultural, sino a través de una demostración palpable de que la DAFO es una agencia que merece seguir recibiendo el monto que permite que cumpla su función: la de convocar a los concursos y entregar los premios.

La mejor carta para esa persuasión pasa por su nivel de eficiencia: con una ejecución cercana al 100%, la DAFO plantea un argumento bastante fuerte y difícilmente rebatible: en lo que se refiere a números, gasta todo lo que se le otorga.

Tal argumentación genera un convencimiento para el mantenimiento de las políticas públicas cinematográficas, algo que se ha conseguido durante cinco años, pero no necesariamente explica el cambio que hubo en la implementación a partir del 2018, cuando se incrementó el monto que se le debe dar al cine peruano de 2008 UITs a 5008 UITs.

Este cambio, que se dio en un intento de cambio institucional que finalmente no se concretó, requirió una nueva forma de convencimiento, esta vez ya no solo basado en el poder de persuasión, sino en el establecimiento de una agenda que buscaba demostrar que el fomento del cine a partir del aumento en el dinero para esta actividad era rentable económicamente, que podía generar puestos de trabajo para el país. Un informe elaborado por la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico fue esencial para superar las distintas etapas de la agenda y persuadir que ya no solo era necesario seguir con la implementación de las políticas públicas, sino que una modificación de esa implementación era necesaria.

Con cambios y problemas, naturales dentro de la etapa dentro del proceso de establecimiento de la agenda, en donde se toman las decisiones, finalmente el cambio en la implementación institucional se produjo.

De esta manera, la DAFO ha sido una institución relativamente efectiva en su relación con una institución que pone una serie de restricciones, como es el caso del MEF, y que ha sabido persuadir no solo para implementar las políticas, sino para cambiar las condiciones de la implementación.

Sin embargo, las ambiciones de la DAFO no se quedan ahí: como ya lo hemos señalado, los cambios en la implementación vinieron enmarcados en una serie de intentos de cambio institucional, que comenzaron en el 2014 y continúan hasta hoy. Estos intentos de cambio han generado un marco y un aprendizaje para la oficina: si el convencimiento para la sola implementación de algo que está estipulado por la ley es complicado, generar un cambio de las políticas públicas en general resulta algo mucho más difícil. ¿Qué elementos entran a tallar para cambiar las reglas del juego en general? Eso es lo que estudiaremos en el siguiente capítulo.

## CAPÍTULO 5: LAS POSIBILIDADES DE CAMBIO INSTITUCIONAL

Hemos analizado, hasta este momento, que las políticas públicas en materia cinematográfica consiguieron una institucionalización a partir de la creación del Ministerio de Cultura, mismas que permitieron generar una mayor certidumbre con relación al cumplimiento de la ley 26370. Antes de eso, tal ley, creada en 1994, no se cumplía, lo que generó un verdadero vacío para los cineastas peruanos e impactó de manera considerable la producción de películas durante la década de los 90.

Sin embargo, el hecho de que se creará una mayor institucionalización en torno a la cultura en general y al cine en particular no era suficiente para pensar en otro elemento esencial en lo que se refiere a la política pública ligada al cine: la implementación de la misma. Ahí, el Mincul, a través de DAFO, ha tenido que negociar, a partir de la persuasión y del convencimiento con otras agencias estatales mucho más fuertes (el MEF, en particular) la aplicación de la ley; al mismo tiempo que buscaba un cambio en la implementación, que pasó por aumentar el monto de dinero que se le da al cine peruano sin modificar la ley misma.

Todos estos elementos han permitido, desde el 2014 hasta ahora, que la ley se cumpla al 100% todos los años, y que, en 2018 y 2019, el monto para el cine peruano haya aumentado de 2008 UITs a 5008 UITs, lo que ha generado una extraordinaria posibilidad ampliar los concursos y de ofrecerle un mayor monto a los ganadores de los mismos, generando una dinámica positiva entre incentivos del Estado para promocionar al cine nacional y las acciones del Estado

Sin embargo, en todos estos años desde la creación del Ministerio de Cultura en adelante, se han producido varios intentos para hacer un cambio institucional: dejar de lado la ley 26370 y sacar una nueva ley que abarque más, que pudiera

tocar temas ligados al aumento de financiación pero a partir de otros mecanismos, como un fondo dirigido exclusivamente al cine. Tales esfuerzos han tenido varias idas y venidas, pero ya existen resultados concretos: la creación de la *Ley de Promoción de la Actividad Cinematográfica y Audiovisual*, que está a la espera de una segunda votación en el Congreso de la República. Tal ley recoge varios elementos de la *Ley de la Cinematografía y el Audiovisual Peruano*, presentada el 2017 por el gobierno, junto con otros proyectos que se presentaron durante la discusión por una nueva ley de cine que hubo en la Comisión de Cultura del Congreso en octubre de 2018, al final de la presidencia de tal comisión del congresista Francesco Petrozzi.

Si la ley se aprueba, será el resultado final de un largo camino que ha atravesado la DAFO para, finalmente, tener una modificación en las políticas públicas cinematográficas. De no darse tal aprobación, pues lo más probable es que no veamos más intentos de cambio de las políticas públicas cinematográficas en mucho tiempo.

Este capítulo buscará analizar cómo se han dado los procesos de cambio de las políticas públicas cinematográficas en el Perú, cuáles han sido las condiciones de negociación de esos cambios, en qué oportunidades aparecieron, cuáles fueron los factores que permitieron en el Estado y la sociedad civil que esos cambios aparecieran, por qué fracasaron y, finalmente, qué opciones hay para que estos puedan ser más profundos que los que se están proponiendo en la ley actualmente en discusión.

Para eso, primero se analizará el aprendizaje que tuvo la DAFO con relación a un primer intento de cambio profundo que fracasó: un anteproyecto de ley creado en el 2014, que ni siquiera pasó al Congreso a pesar de ser una iniciativa del propio Ministerio de Cultura. Seguidamente, se estudiará cuáles fueron las circunstancias que han permitido la creación de este nuevo proyecto de ley, uniendo los hechos a la teoría de las ventanas de oportunidad.

Finalmente, se hará un repaso de ciertos temas que no están incluidos en la ley y que son necesarios y aplicables para un cambio integral de las políticas públicas cinematográficas en un futuro.

## **1. Fracaso y aprendizaje en el cambio de las políticas públicas**

### **1.1. Los motivos del fracaso en el 2014**

La posibilidad de cambio de las políticas públicas cinematográficas se comenzó a explorar casi desde los inicios de la DAFO. La forma de plantear tales cambios no fue fácil: juntar a todos los gremios cinematográficos fue una misión especialmente difícil, sobre todo teniendo en cuenta toda una serie de tensiones ocurridas antes del 2010, cuando hubo un intento de cambio de ley aprobado por el Congreso pero que fue observado por el Ejecutivo y, finalmente, archivado.

Sin embargo, a partir de la creación del Ministerio de Cultura y la intervención de la DAFO, los gremios finalmente se pusieron de acuerdo y consensuaron un anteproyecto de ley en el 2014, cuya principal novedad era la creación de un fondo exclusivo para el cine peruano que se sustentaría con el 10% de la entrada al cine, y que se añadía a los fondos públicos que debía dar el Estado y que no podían bajar de 2008 UITs.

El proyecto de ley fue puesto a disposición de la opinión pública y entró a consulta de otros ministerios, pero lamentablemente hubo reparos, en particular con la creación del fondo, tal como reportó el diario El Comercio (Bedoya, R. 8 de junio de 2014. La ley de cine en el ojo de la tormenta. El Comercio. Recuperado de <https://elcomercio.pe/luces/cine/ley-cine-ojo-tormenta-327756>).

Tal hecho significó un baldazo de agua fría para la comunidad cinematográfica, puesto que varios años de conversaciones terminaron en un archivamiento abrupto decidido por el propio Mincul, entidad promotora de la ley.

Sin embargo, la DAFO no se detuvo en la búsqueda de maneras de modificar las políticas públicas, a pesar de que lo que pasó en el 2014 fue un golpe muy duro. Un golpe que implicó un aprendizaje del fracaso al momento de buscar un nuevo cambio en las políticas públicas. Thomas Birkland establece que los fracasos en las políticas públicas permiten un aprendizaje que, a la larga es beneficioso porque permite reestablecer estrategias y prioridades. De acuerdo al autor: “We might assume that policy failure provides an opportunity to learn from the erroneous or incomplete assumptions of the past. Thus, it is useful to think about how policy failure induces policy change through a learning process”<sup>8</sup> (Birkland, 2011. p.345).

En el 2014, la DAFO falló en la propuesta que hizo para modificar las políticas públicas; pero ese fracaso generó un aprendizaje que permitió encarar los futuros intentos de modificación de una forma más realista y más apegada a lo factible, que ha generado que el cambio de las políticas públicas esté hoy más cerca que nunca.

Birkland (2011) utiliza un esquema que permite, primero, entender por qué fallan las políticas públicas, exponiendo una serie de distintas causas. Uno de los motivos que da, y que se aplica en el fracaso del 2014, tiene que ver con lo que el autor denomina ‘expectativa política realizable’ (Realizable Policy Expectations). El autor afirma:

Policies sometimes fail when they go beyond what we know we can achieve now.  
But ambitious policy making can be the result of “speculative argumentation” that seeks to

<sup>8</sup> Podemos suponer que el fracaso de la política brinda la oportunidad de aprender de los errores o suposiciones incompletas del pasado. Por lo tanto, es útil pensar cómo el fracaso de la política induce un cambio de políticas a través de un proceso de aprendizaje (traducción libre).

induce innovation. The stated purpose of a policy may not be the actual purpose; there may be more symbolic gold than substance<sup>9</sup>. (Birkland, 2011. p.344).

Es interesante tratar de ver si lo que señala Birkland se cumple en el caso del intento de cambio del 2014 en lo referente a políticas públicas cinematográficas. En una primera parte, sin duda: efectivamente, la creación de un fondo era algo que escapaba a lo que DAFO podía conseguir en realidad, como lo hemos visto en el capítulo anterior. Sin embargo, la segunda parte de la definición de Birkland no se aplica en este caso: el intento de cambiar la manera en la que se conseguía el dinero para el cine peruano era un objetivo real y no simbólico; existía la ambición de generar tal cambio y se consideraba que existía el capital político para hacerlo. Pierre Emile Vandoorne recuerda ese proceso:

*“Si bien algunos proyectos de ley han tratado de ser los más integrales posibles, como el 2014, de esa experiencia aprendimos que teníamos que ir a buscar una cosa y que no nos puedan dismantelar ese objetivo, porque si no ya no hay norma. El 2014 fue ver cómo dismantelaban nuestra ave, hasta que quedó un pico, un elemento que ya no era central”* (P. E. Vandoorne, entrevista personal, enero de 2019).

Como se puede intuir de las palabras del funcionario, existía dentro del Ministerio la idea que ese proyecto de ley era factible cuando en realidad no lo era: las restricciones que pone el MEF con relación a la idea de caja única impedían una modificación con ese nivel de ambición. Otro motivo que da Vandoorne con relación a cómo se gestó el fracaso tiene que ver con la coyuntura, que se puede hilar con otros de los motivos que expone Birkland sobre por qué razones fracasan las políticas públicas: “el impacto de las

<sup>9</sup> Las políticas a veces fallan cuando van más allá de lo que sabemos que podemos lograr ahora. Pero la formulación ambiciosa de políticas puede ser el resultado de una "argumentación especulativa" que busca inducir la innovación. El propósito declarado de una política puede no ser su propósito real; puede haber más sustancia simbólica de por medio (traducción libre).

circunstancias cambiantes” (Birkland, 2011. p.344). Vandoorne lo explica de la siguiente manera:

*“A nivel de instancias de gobierno, los cambios dependen mucho de la coyuntura: la primera vez que intentamos el cambio (el 2014) lo hicimos con una gestión que recién comenzaba (la de la ministra Diana Álvarez-Calderón), cuya primera gestión para ir a buscar una norma fue la nuestra. Y cuando hay cambios de autoridades se replantean las prioridades, y la prioridad no era impulsar nuestra norma. Cuando tú vas a buscar algo, gastas un poco de capital político y de negociación, y yo no sé si la ministra estaba dispuesta a gastarse el capital político” (P. E. Vandoorne, entrevista personal, enero de 2019).*

Como se puede ver, la idea de la coyuntura está presente: que la ley haya sido impulsada durante la gestión de una ministra nueva, y que no quería gastarse el capital político en una ley de cine, sin duda hizo que la ley ni siquiera llegara al Parlamento. Sin embargo, de las declaraciones de Vandoorne podemos encontrar un elemento que resulta esencial para entender por qué fracasó ese intento de cambio: la inexperiencia.

En efecto, cuando comienzan las discusiones sobre esta ley el Mincul no tenía ni un año de creado y la DAFO ni siquiera todavía se llamaba de esa manera. El ministerio había sido creado por Alan García y, al año siguiente, con la asunción como Presidente de Ollanta Humala, había cambiado de cabezas. En el 2012, hubo un nuevo cambio de autoridades dentro del Ministerio que, finalmente, hizo que Vandoorne entrara a ver todo lo referente al cine peruano.

Todos estos cambios y movimientos generaron un entusiasmo desmedido sobre cuáles eran las reales posibilidades de poder realizar los cambios de políticas necesarios. La DAFO no midió bien cuáles iban a ser las reales posibilidades de un cambio tan integral, en el sentido que se estaba eligiendo una forma de financiamiento que no era aceptado.

Vandoorne mismo reconoce el rol que jugó la inexperiencia en el mal cálculo que se hizo: *“En el 2014, el Mincul estaba en construcción, con un presupuesto anual que no era tan fijo, y recién estaba comenzando a consolidarse. 5 años después, el sector está más fortalecido, tiene un presupuesto mayor, y nuestra dirección es un pilar dentro del Ministerio, ya que somos los que más ejecutamos”* (P. E. Vandoorne, entrevista personal, enero de 2019).

De esta manera, lo que permite explicar por qué la DAFO no pudo sacar adelante su ambicioso cambio tiene que ver con un desfase entre expectativas y realidad: lo que buscaron no era posible de conseguir en la coyuntura de ese momento, con un ministerio nuevo y con un sistema de funcionamiento del Estado inflexible, y que no iba a cambiar por lo que proponía una oficina con tan solo 4 años de existencia. La inexperiencia, tanto de la institución misma como de los funcionarios, hizo que los objetivos expuestos en esa ley no fueran objetivos simbólicos: de verdad se creía que un cambio de esa magnitud era posible debido a la inexperiencia y al entusiasmo, y por eso el golpe de no haber conseguido lo que se buscaba fue tomado por toda la comunidad cinematográfica como un revés difícil de aceptar.

## **1.2. El proceso de aprendizaje**

### **1.2.1. El convencimiento técnico**

Después de un fracaso tan difícil de procesar como el del 2014, donde las expectativas estaban tan altas, es complicado pero irremediable el plantearse lecciones sobre qué se hizo mal y qué se puede hacer mejor. Paul Sabatier, citado por Thomas Birkland, utiliza el concepto de “aprendizaje políticamente orientado”. Dice el autor que el aprendizaje políticamente orientado son “relatively enduring alterations of thought or behavioral intentions which result

from experience and which are concerned with the attainment (or revision) of policy objectives”<sup>10</sup> (Birkland, 2011. p.346).

Frente al fracaso del 2014, a la DAFO no le quedó otra que aprender de lo ocurrido. Y, de acuerdo a la definición de Sabatier, la experiencia les debería servir para cambiar los objetivos de sus intenciones. Para hacerlo, se hace necesario un proceso de aprendizaje. Birkland establece tres tipos de aprendizaje: el aprendizaje de política instrumental, el aprendizaje de política social y el aprendizaje político. Este último lo define el autor de esta manera:

Political learning is considerably different from instrumental and social learning. Peter May finds political learning as focusing on “strategy for advocating a given policy idea or problem” and effective political advocacy. Political learning occurs when advocates for or against policy change alter their strategy and tactics to conform to new information that has entered the political system<sup>11</sup> (Birkland, 2011. p.348).

Tal definición de aprendizaje político resulta sumamente interesante para entender cuál fue el proceso que la DAFO comenzó a implementar desde el 2014 en adelante, para poder continuar con la ambición de un cambio en las políticas públicas cinematográficas. Al observarse cómo resultaba sumamente difícil la posibilidad de alterar la forma en la cual se obtenían los fondos, eso generó en la oficina un aprendizaje en el que tuvieron que acomodar nueva información que no había sido procesada debido, como ya hemos señalado, a la inexperiencia del equipo.

<sup>10</sup> Alteraciones relativamente duraderas de las intenciones de pensamiento o comportamiento que resultan de la experiencia y que están relacionadas con el logro (o revisión) de los objetivos de la política (traducción libre).

<sup>11</sup> El aprendizaje político es considerablemente diferente del aprendizaje instrumental y social. Peter May considera que el aprendizaje político se centra en la "estrategia para abogar por una idea o problema político determinado" y la defensa política efectiva. El aprendizaje político puede ocurrir cuando se defiende o está en contra de cambios en políticas que alteran su estrategia y tácticas para ajustarse a la nueva información que ha ingresado al sistema político (traducción libre).

¿Cuáles fueron los reparos para impedir que la ley salga el 2014? El principal tuvo que ver con lo económico: no era posible modificar la forma en la cual se otorgaban los montos para el cine peruano. Sabiendo tamaña dificultad, la argumentación que se usó para buscar ese cambio fue bastante endeble: el argumentar el hecho de que el cine merece una protección especial por el hecho de ser una actividad cultural no es algo que pueda convencer a los tecnócratas del MEF.

Esto generó un cambio en la táctica de convencimiento: ya no se podía ir con un discurso tan teórico. Por ese motivo, lo que se decidió, dentro del proceso de convencimiento, fue plantear la discusión a través de criterios técnicos. En ese contexto, el estudio encargado a la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico fue esencial. El mismo Vandoorne considera que el efecto de ese estudio fue sumamente positivo, puesto que permitió un convencimiento en base a criterios técnicos que, como ya hemos visto, produjo un cambio en la implementación de las políticas públicas cinematográficas, allanando el camino para un cambio de las políticas públicas en ese rubro.

Si hay algo que quedó del fracaso del 2014, fue que los criterios técnicos son esenciales dentro de una forma de manejo del Estado como la que ocurre en el Perú, donde la economía y la caja única resultan tan importantes. El estudio de la Universidad del Pacífico permitió tener una base económica sobre la cual basarse y pelear por un cambio en las políticas públicas que se justificaba en el rebote económico que iba a tener una actividad como el cine con una inversión importante del Estado.

De esta manera, la estrategia para conseguir el objetivo final de cambiar las políticas se modificó, consiguiendo, en el largo plazo, obtener una nueva ley que ya se está discutiendo. Cabe resaltar, como lo hemos señalado en el capítulo pasado, que tal estudio justificó el aumento del presupuesto para el cine peruano ocurrido el 2018 y el 2019.

### 1.2.2. Un objetivo a la vez

Pero el cambio de estrategia no tuvo solo que ver con el estudio técnico, sino con aquello que se iba a pedir. La ley del 2014 no solo tenía, entre sus novedades, el cambio de la manera en la cual se iba a obtener el dinero para el cine peruano, sino que también incluía elementos ligados a la creación de una Cinemateca y de una escuela de cine. Dos nuevas instituciones financiadas por el Estado iban a surgir de aprobarse ese nuevo proyecto.

Pensando, justamente, en el concepto de aprendizaje político, otro elemento que resulta esencial fue el de atacar el cambio de políticas públicas ya no a partir de una ley integral, sino de pensar, más bien, en buscar un objetivo en común que marcara un cambio fuerte con relación a lo que ya estaba establecido. Buscar muchos cambios en una sola ley había resultado contraproducente, por lo que la decisión que se tomó fue optar por un solo objetivo que resultara más factible. Por ese motivo, el centro de la nueva ley que está en el Congreso tiene que ver con el financiamiento y cómo aumentarlo, algo que también era la base del proyecto de ley presentado el 2017.

De esta manera, la estrategia de la DAFO para buscar el cambio de las políticas públicas cinematográficas desde el 2014 en adelante ha sido el de buscar cambiar una cosa concreta antes que presentar muchos cambios al mismo tiempo. Vandoorne explica un poco sobre ese enfoque:

*“Cuanta más gente esté convencida sobre cuál es el objetivo del cambio, más fácil es. Y eso comienza con las asociaciones: si los gremios no están de acuerdo en términos comunes, ya perdimos, porque si bien puede haber diferencias en algunos aspectos, la versión final tiene que ser más o menos consensuada (...). La estrategia era ir a lo central: vamos a tener recursos y una flexibilidad para diversificar en qué se puede invertir para potenciar el sector. El*

*primer trabajo fue ponernos de acuerdo con los gremios de que eso tenía que ser así: en el proyecto del 2017 no hay Cinemateca, no hay escuela de cine. Pero lo importante era ponerse de acuerdo sobre un punto en particular” (P. E. Vandoorne, entrevista personal, enero de 2019).*

Por ese motivo, la ley que espera su discusión final en el Congreso se centra, sobre todo, en lo que se refiere a mecanismos para conseguir financiamiento: se ha aumentado de 2008 a 6000 UITs que vienen del erario público, descartando la posibilidad de crear un fondo que alimente al cine de los recursos directos que podrían venir de un impuesto a la entrada al cine, como lo quería la ley del 2014. Y, además, genera otro mecanismo que es el de los beneficios tributarios, que podrán ser deducidos como gasto del impuesto a la renta, hasta un 10%, de empresas o personas naturales que deseen donar a la producción de películas nacionales.

Este acercamiento, más bien pragmático a los cambios que se pueden conseguir, ha sido criticado desde distintos frentes, que señalan justamente lo que la ley deja de lado: desde el hecho de seguir dependiendo de la voluntad del MEF hasta la ausencia de la creación de una Cinemateca, pasando por la ausencia de mayores estímulos a los cineastas de las regiones y la falta de alguna forma de asegurar la exhibición de las películas premiadas por el Mincul, que, muchas veces, sufren demasiado para que los cines las alberguen y puedan encontrar un público.

Muchas de estas críticas son más que atendibles, pero lo cierto es que DAFO tomó la decisión de, tras el fracaso que significó el fallido intento de cambiar las políticas públicas el 2014, seguir un proceso de aprendizaje que se basara en cambiar de estrategia y acercarse a sus objetivos en base a tácticas distintas. Ellas fueron las de sustentar de forma técnica por qué era necesario generar un cambio en las políticas públicas y en centrarse en un objetivo común más que en una reforma sustancial. Definitivamente, en un país donde las

demandas son tan diversas en la industria audiovisual, tal camino elegido puede saber a poco; pero quizá ese enfoque de ir con un objetivo claro puede ser el camino a seguir para continuar con otros cambios que son absolutamente necesarios para construir una política cinematográfica integral, como veremos más adelante.

## **2. Las ventanas de oportunidad**

### **2.1. El liderazgo**

Hemos analizado cómo la DAFO, tras la derrota del 2014, aprendió una serie de elementos que le permitieron volver al ataque de una manera más realista para conseguir un punto en el que había cierto consenso de su necesidad: el aumentar el dinero que recibía el cine peruano todos los años. A partir de criterios mucho más técnicos que conceptuales, se justificó por qué la inversión en el cine es importante. Todos los intentos de cambio de ley de cine, como el del 2017, recogen ese elemento y lo hacen su punto central, como es el caso del proyecto de ley que espera segunda votación en el Congreso.

Sin embargo, también es cierto que los contextos entre el 2014 y el 2017, cuando por primera vez salió el anteproyecto de la ley que ha dado origen, entre otros proyectos, a la ley aprobada en el Congreso, cambiaron de manera radical. Y en ese cambio se pudo generar una dinámica distinta: como hemos visto anteriormente, el hecho de que el proyecto de ley de 2014 se archivara se debió, entre otras cosas, a que la Ministra Álvarez-Calderón no quería gastar el poco capital político que tenía.

A finales de 2016, sin embargo, la llegada de Salvador del Solar como Ministro de Cultura marcó un antes y un después en las posibilidades de retomar un proyecto de ley que permita potenciar el audiovisual. Tan es así que fue, justamente, durante la gestión de Del Solar en la cartera (que renunció un año

después debido al indulto por parte del presidente Pedro Pablo Kuczynski a Alberto Fujimori) que salió la *Ley de la Cinematografía y el Audiovisual Peruano* para discusión de la opinión pública; proyecto de ley que se centraba en el aumento del presupuesto para el cine peruano. La llegada de este nuevo ministro (que, como es sabido, tiene mucha vinculación con el cine por su trabajo como actor y director) permitió que las posibilidades de modificar las políticas públicas cinematográficas resurgieran, cuando tal hecho parecía muy complicado, sobre todo después del fracaso del 2014.

¿Cómo explicar este cambio? Resulta interesante hablar del concepto de 'ventanas de oportunidad' de John W. Kingdon. El autor, parafraseado por Thomas Birkland (2011), señala que una ventana de oportunidad es un momento en el cual el cambio de políticas públicas resulta más posible, debido a que existen una serie de corrientes que se unen y permiten esa posibilidad de modificación. Tales corrientes son señaladas por el autor y pueden ser de carácter político, de carácter ligado a problemas que son percibidos por la población como urgentes, o de carácter estrictamente ligado a las políticas públicas. Todos ellos abre ventanas de oportunidad que hacen el cambio de políticas públicas posible (Birkland, 2011).

En este caso, resulta innegable señalar que una ventana de oportunidad se abrió con la llegada de Del Solar al Mincul, respondiendo más a una corriente política que se abrió con su designación. El hecho de poner a alguien en esa cartera tan ligado al sector audiovisual, es decir, alguien que articulaba Estado y sociedad civil, sin duda fue un notable espaldarazo para DAFO, que entendió que era un momento inmejorable para avanzar una agenda de cambio. El ambiente político permitió que se abra una ventana que intentó ser aprovechada por la oficina.

Tal ventana de oportunidad se aterrizó en, por ejemplo, el estudio encargado a la Escuela de Gestión de la Universidad del Pacífico: de pronto la

ventana de oportunidad política se convierte en una ventana de oportunidad ligada más a las políticas públicas, puesto que existe una justificación que permite entender por qué es importante modificarlas de acuerdo a criterios técnicos.

Esta ventana de oportunidad política que se abrió responde, de esta manera, a un liderazgo decidido por parte del Ministro de Cultura Del Solar para impulsar una reforma en lo que a la cinematografía se refiere. Pierre Emile Vandoorne, director de la DAFO, brinda su punto de vista sobre este cambio en el liderazgo:

*“Es muy importante tener gente convencida en tu propio ministerio. Por parte de Salvador del Solar, existía un convencimiento: el venía de Colombia y ha visto los beneficios de una ley de cine agresiva. Y Patricia Balbuena también tuvo un rol muy importante cuando se fue Del Solar, ella creía que la ley estaba lista y tenía que salir”* (P. E. Vandoorne, entrevista personal, enero de 2019).

Vandoorne señala, además, que los liderazgos influyen y no solo en lo que se refiere al Ministerio de Cultura: “No solo importa quién es el Ministro de Cultura, sino quién es el Ministro de Economía, quién es el Presidente” (Vandoorne, entrevista personal, enero de 2019). Otro elemento que hay que destacar es que las ventanas de oportunidad se han seguido ampliando durante el 2018 en cuanto a liderazgo: la presencia del Presidente Martín Vizcarra en la ceremonia de Inauguración del 22 Festival de Cine de Lima, en agosto de 2018, fue un gesto importante. Vandoorne lo explica:

*“Los vaivenes políticos muchas veces no ayudan, pero, por ejemplo, cuando el Presidente Vizcarra dice en el Festival de Cine de Lima que vamos a proponer una nueva ley de cine, eso es así; se vuelve un compromiso del gobierno”* (P. E. Vandoorne, entrevista personal, enero de 2019).

Las ventanas de oportunidad políticas abiertas tanto por Salvador del Solar como por el propio Martín Vizcarra (ventanas abiertas por su liderazgo) permitieron un avance significativo en las posibilidades de cambio de las políticas públicas cinematográficas en torno al cine.

## **2.2. La ley del 2019: nuevas ventanas de oportunidad**

Como hemos visto hasta ahora, tanto el aprendizaje de los intentos de cambio que no consiguieron llegar a buen puerto como las ventanas de oportunidad que se abren, muchas veces, de manera bastante inesperada, fueron la base para que el cambio institucional esté más cerca que nunca, gracias a la *Ley de Promoción de la Actividad Cinematográfica y Audiovisual*, que fue aprobada en primera votación el 8 de mayo de 2019.

Contar cómo se fue gestando este proyecto de ley que espera su segunda votación en el Congreso permite ir más allá de lo anecdótico y observar cómo las ventanas de oportunidad políticas aparecen en los momentos menos pensados, y pueden ser aprovechadas para poder impulsar cambios importantes en las políticas públicas. Todas las situaciones que ocurrieron entre septiembre de 2017, con la presentación de la *Ley de la Cinematografía y el Audiovisual Peruano*, y la votación de la Ley de Promoción de la Actividad Cinematográfica y del Audiovisual, en mayo de 2019, dan fe de ello.

### **2.2.1 La ley en la Comisión de Cultura**

Una primera ventana de oportunidad política tuvo que ver con el fin de la presidencia de Francesco Petrozzi de la Comisión de Cultura, ocurrida en octubre de 2018. Petrozzi es un reconocido tenor lírico peruano, que fue elegido como congresista el 2016 por el partido Fuerza Popular. Desde un inicio, su vinculación con la cultura fue algo que él intentó resaltar tanto en sus discursos como en su trabajo legislativo; de ahí su interés por la cinematografía.

Petrozzi había renunciado a la presidencia de la comisión el 29 de octubre, diez días después de haber renunciado a la bancada de Fuerza Popular. De acuerdo a Vandoorne, como suele ocurrir cuando un proyecto llega a las comisiones del Congreso de la República, muchos congresistas de esa comisión deciden presentar proyectos de ley alternativos sobre el mismo tema. En el caso de la ley de cine, congresistas como María Melgarejo, Oracio Pacori y Tania Pariona, entre otros, presentaron otros proyectos.

Ahí apareció una ventana de oportunidad política innegable: el hecho de que el último acto de Francesco Petrozzi como presidente de la Comisión de Cultura fuera una nueva ley de cine impulsó al congresista a sacar el dictamen sí o sí. Pero lo cierto es que, para conseguir esa aprobación, hubo que poner varias cosas de los otros proyectos de ley presentados por los otros representantes. Eso generó una serie de modificaciones: el monto total, equivalente a 6000 UITs, se mantuvo, pero se aumentó el monto para las regiones (pasó de un mínimo de 30% a un mínimo de 40%, sin considerar que las postulaciones que vienen del interior del país no llegan a un 30% del total), se acabó con la posibilidad que tenía la DAFO de dar estímulos automáticos<sup>12</sup> y se crearon unos beneficios tributarios para la inversión en cine, inspirados en la forma en la que República Dominicana maneja tales beneficios para su cine.

El tema de los beneficios tributarios es complejo: en el 2017 ya se había intentado incluir este tipo de incentivos, pero el MEF los rechazó: por eso, quedaron fuera de la *Ley de la Cinematografía y el Audiovisual Peruano*. Ahora, ese tema volvía en el dictamen de la Comisión de Cultura el 2018, pero con una serie de particularidades que Vandoorne explica:

<sup>12</sup> La posibilidad de dar estímulos automáticos permitió, de acuerdo a Vandoorne, que el 2019 se le diera 15 mil soles a la delegación de la película *Canción sin nombre*, de Melina León, para que pudieran asistir al Festival de Cannes, donde tuvo su estreno. Sin esos estímulos automáticos, la película hubiera tenido que concursar por ese dinero, poniendo en riesgo la presencia del equipo en el estreno de la cinta.

*“Como se inspiró del modelo de República Dominicana, el MEF señaló que no era posible implementarlo. No había topes ni controles, además que el ordenamiento jurídico de República Dominicana es distinto, no se podía aplicar en el Perú. En un país como el nuestro, donde el 70% o más de la población evade impuestos, no te van a dar carta blanca para que puedas tener beneficios tributarios” (P. E. Vandoorne, entrevista personal, agosto de 2019).*

Es así que entre la *Ley de la Cinematografía y el Audiovisual Peruano*, y el dictamen que recoge varias de las otras leyes presentadas en la Comisión de Cultura, hay muchas modificaciones que hacen que la ley deba pasar, como mínimo, por una opinión técnica del MEF, en particular por el tema de los beneficios tributarios. Sin embargo, el dictamen fue aprobado en la comisión. La ventana de oportunidad generada por el interés del congresista Petrozzi de sacar algo tan significativo como una nueva ley de cine al final de su mandato funcionó.

### **2.2.2. El camino al pleno**

Una vez aprobado el dictamen, el camino que siguió fue la opinión técnica del MEF, que tuvo en sus manos el proyecto de ley en enero del 2019. Parecía imposible que la parte de los beneficios tributarios se mantuvieran, pero una llamada del MEF a DAFO significó una sorpresa: efectivamente el MEF se oponía a tal medida, pero daba una alternativa: atar los beneficios a la ley de donaciones. ¿Qué implica esto? Pues la ley de donaciones señala que cualquier persona jurídica puede deducir el 100% de su donación a su impuesto a la renta, en tanto esta donación no supere el 10% del total del impuesto. Las donaciones son a organizaciones sin fines de lucro: la solución que encontró el MEF fue ampliar esa donación a las películas nacionales.

Tal voluntad política del MEF sorprendió a Vandoorne. Y es ahí donde podemos hablar de una segunda ventana de oportunidad política que se abrió:

fue el congresista Petrozzi quien convenció al MEF de encontrar una manera de mantener los beneficios tributarios. Tal convencimiento tuvo, sin duda, un cariz político: Petrozzi dejaba el fujimorismo para fundar la Bancada Liberal, cercana al gobierno de Martín Vizcarra, y que alguien que puede ser un aliado del gobierno vaya al MEF puede generar un cambio en los criterios estrictamente tecnocráticos del ministerio. Por ese motivo, lo que antes parecía imposible como un beneficio tributario para el cine nacional, de pronto tenía una ventana política.

Tal ventana motivó una serie de coordinaciones entre el MEF y la DAFO para encontrar la mejor manera de sacar adelante el proyecto con el tema de los beneficios. El atarlo a la ley de donaciones fue la mejor manera, pero con un control hecho por el propio Mincul. Vandoorne explica el mecanismo encontrado:

*“La donación no se hace directamente al proyecto: se hace al Ministerio de Cultura, y este verifica que la donación se haga a un proyecto que ha sido reconocido por el ministerio. Una vez que el proyecto es reconocido, va a buscar un donante, y así se supervisa que este donante no haga cualquier cosa, como que se pague a sí mismo para evadir impuestos”* (P. E. Vandoorne, entrevista personal, agosto de 2019).

Las negociaciones entre el MEF y la DAFO incluyeron un informe técnico de la DAFO, donde ellos recomendaban modificar algunas de las cosas que se habían añadido al dictamen aprobado en octubre de 2018 por ser anti técnicas. El MEF, por su lado, presentó un informe donde señalaban que ese dictamen, tal cual estaba, no era aprobado por el ministerio, pero que sí se podía aprobar en tanto se modificaran aquellas cosas que la DAFO recomendaba, incluidos los nuevos beneficios tributarios atados a las donaciones.

Esto permitió llegar con un plan al debate en el pleno de la ley, el 2 de mayo de 2019: el plan radicaba en, durante el debate, modificar artículo por

artículo el dictamen de acuerdo a las recomendaciones técnicas de DAFO para, finalmente, poder llegar a aprobar un proyecto de ley de acuerdo a las necesidades de la institución. Sin embargo, algo trastocó los planes: el proyecto de ley fue enviado a Cuarto Intermedio, para una mayor reflexión por parte de las bancadas. El tema de que el dictamen pase a Cuarto Intermedio era que, como pasó en comisiones, varios congresistas comiencen a hacer modificaciones, sin importarles mucho las recomendaciones técnicas de DAFO.

Sin embargo, tal cosa no ocurrió, y ahí tuvo que ver el informe técnico aprobado por el MEF. Vandoorne señala que el peso del MEF les jugó muy a favor.

*“Muchos congresistas, al ver ciertos temas del dictamen, pusieron algunos peros, sobre todo en los temas de los beneficios tributarios, pero yo pude mostrar el informe del MEF donde ataban el tema de esos beneficios a las donaciones. Ese informe técnico permitió bloquear cualquier cosa que pudieran añadir los congresistas. Esto permitió que el texto sustitutorio que se creó durante el cuarto intermedio fuera lo que nosotros considerábamos aceptable dentro de la medida de lo posible”* (P. E. Vandoorne, entrevista personal, agosto de 2019).

Fue así que el resultado de este nuevo dictamen redactado durante el cuarto intermedio fue la *Ley de Promoción de la Actividad Cinematográfica y el Audiovisual*. El proyecto de ley se discutió una semana después, y fue aprobado con 46 votos a favor, 27 en contra y 7 abstenciones.

Como se puede ver, la teoría de las ventanas de oportunidad, particularmente la política, ha sido esencial para entender cómo se ha podido gestar el cambio de las políticas públicas: las oportunidades políticas creadas por Francesco Petrozzi, tanto por sus ganas de dejar una ley importante lista antes de irse de la presidencia de la Comisión del Cultura, como la de poder

negociar en un momento propicio como posible aliado del gobierno con el MEF, permitieron que el dictamen sea aprobado en primera votación. Este último hecho es particularmente relevante: el MEF, que ha sido la piedra en el zapato de muchos de los intentos de cambio que se enmarcaban en las ambiciones de la DAFO, cedió debido a la necesidad de conseguir un aliado político. La ventana de oportunidad política permitió que los criterios tecnocráticos muy rigurosos sean dejados de lado, lo cual fue aprovechado por DAFO para obtener una nueva forma de financiamiento para el cine nacional: los beneficios tributarios atados a donaciones.

Hemos señalado que uno de los aprendizajes de DAFO, tras la derrota del 2014, fue centrarse en un solo objetivo que pudiera ser modificable para avanzar en el cambio de las políticas públicas. Ese objetivo fue la cantidad de dinero que el Estado le da al cine peruano, cosa que se consiguió en el proyecto de ley del 2017. Ahora, lo que permite la *Ley de Promoción de la Actividad Cinematográfica y el Audiovisual*, gracias a la ventana de oportunidad abierta por el congresista Petrozzi, es realizar un cambio aún más profundo: ya no solo se aumenta el monto para el cine peruano a 6000 UITs, sino que, además, hay una posibilidad de conseguir más dinero en base a beneficios tributarios para las películas que los consigan. El objetivo de cambio, de esta manera, se ha cumplido.

### **2.2.3. El futuro de la ley**

¿Qué falta para que el proyecto de ley pueda tener una segunda votación y, finalmente, sea ley? Vandoorne reconoce que la volatilidad política que ha caracterizado la relación entre el presidente Vizcarra y el Congreso no ayuda a encontrar un momento propicio para poner el dictamen en el pleno. Y mientras el dictamen no pase a su segunda votación, las posibilidades de ser modificado por los congresistas están a la orden del día, como bien señala Vandoorne:

*“Nosotros estamos tratando de que la ley no se transforme en algo anti técnico. El peligro es que, si tú abres el texto, puede pasar cualquier cosa: desde que la ley se modifique tanto que tenga que pasar de vuelta a comisiones, hasta que se vuelva en una ley que no podamos ejecutar. La ley tiene que mantenerse operativa para nosotros, que la podamos ejecutar en los parámetros en los que está. No hay nada, ahora, en el dictamen que nos resulte difícil de ejecutar, y tratamos que no tener ese tipo de corsés que hagan de la ley algo inmanejable”* (P. E. Vandoorne, entrevista personal, agosto de 2019).

Vandoorne reconoce que la volatilidad política hace que sean los propios congresistas quienes consideran que sería contraproducente presentarla ahora, ya que la discusión que se tendría sobre ella estaría teñida por consideraciones políticas distintas a las políticas públicas cinematográficas. Sin embargo, él se mantiene optimista:

*“Yo soy optimista sobre la aprobación de la ley, sobre todo porque las cosas ocurren en el momento más inesperado. Estás en un momento medio muerto y, de pronto, aparece una ventana de oportunidad y entra. Mira cómo tenemos más de 20 millones de soles para el audiovisual, cómo de pronto tenemos estímulos automáticos, cómo tenemos un acuerdo de coproducción con Chile. Las hemos trabajado por años, pero la firma final se ha dado en momentos claves, donde de pronto se abre una ventana de oportunidad y se da el asunto (...). Yo creo que en estos meses se podría aprobar la ley, se puede abrir una ventana de oportunidad”* (P. E. Vandoorne, entrevista personal, agosto de 2019).

Como se puede ver, aún le queda al cambio de las políticas públicas cinematográficas un camino por recorrer; un camino que parece complicado debido a las diferencias políticas entre legislativo y ejecutivo. Sin embargo, lo avanzado ha sido muy importante, sobre todo gracias al aprendizaje de los errores y fracasos anteriores como de las ventanas de oportunidad que se han

abierto en el camino. Ahora bien, probablemente ningún cambio estaría produciéndose si no fuera por el hecho de cambiar la estrategia y el enfoque, y encarar las posibilidades de un cambio como un fin en sí más que como una meta.

### **3. El cambio como objetivo**

Hemos planteado que el cambio de las políticas públicas en materia cinematográfica que, hoy por hoy, se encuentra más cerca debido al nuevo proyecto de ley de cine que espera su segunda votación en el Congreso, se ha debido a dos factores: por un lado el aprendizaje del fracaso que significó el intento de cambio planteado el 2014 permitió establecer nuevas estrategias, la principal de ellas basada en buscar un objetivo factible (en este caso, aumentar el monto para el cine peruano) en vez de ir por una ley mucho más amplia, que abarque mas.

Por otro lado, la ventana de oportunidad que significó que Salvador del Solar, miembro destacado de la comunidad cinematográfica, asumiera la cartera de Cultura a fines del 2016 fue bien aprovechada por la DAFO para volver a poner en agenda la posibilidad del cambio: se estableció en agenda que el cine peruano necesitaba más financiamiento.

Finalmente, la gran ventana de oportunidad política se abrió gracias a la colaboración del congresista Francesco Petrozzi, que consiguió que el proyecto de ley pase al pleno y fuera aprobado en primera votación, y con una fuente de financiamiento (los beneficios tributarios amarrados a las donaciones) extra de la ya estipulada por el proyecto de ley del 2017.

Sin embargo, hay un hecho que no se puede negar: existen dentro del proyecto de ley actual una serie de ausencias que se reclaman como esenciales para poder hacer un cambio integral a la cinematografía peruana. Esos

elementos han quedado fuera del actual proyecto que espera su aprobación en el Congreso. Como hemos visto, la estrategia elegida fue la de enfocarse en un solo punto para poder hacer más factible el cambio.

Por ese motivo, un punto interesante de discusión es cómo se podría hacer para crear otros cambios dentro de las políticas públicas cinematográficas que permitan un cambio mayor dentro de las políticas públicas cinematográficas.

Son tres los elementos centrales que, consideramos, deberían considerarse en un futuro para poder establecer un verdadero cambio dentro de la cinematografía. Por un lado, la posibilidad de crear un fondo que le permita al cine peruano ya no depender del dinero de los contribuyentes, sino de la propia actividad cinematográfica, a partir de un impuesto al valor de la entrada al espectáculo cinematográfico.

Otro punto a tocar tiene que ver con la distribución de películas peruanas: sin duda, el aumento de dinero para la producción de películas peruanas es algo que permitirá, en los próximos años, tener una producción de filmes muy importante. ¿Pero de qué servirá eso si no hay un espacio donde se exhiban, que esas películas puedan tener acceso a horarios decentes, como ha ocurrido recientemente con dos películas nacionales, “Los helechos” y “Prueba de fondo”?

Finalmente, el tercer punto esencial tiene que ver con el cuidado, mantenimiento y búsqueda del archivo audiovisual. Durante mucho tiempo, las películas peruanas hechas antes de los años 70 han sido víctimas de una negligencia vergonzosa: salvo iniciativas privadas, como la Filmoteca PUCP, nunca ha existido una política para buscar y preservar películas peruanas antiguas, que muchas veces han sido encontradas de manera fortuita. En un país que se preocupa por la diversidad de su cultura como el Perú, que esa preocupación no se dé en el audiovisual es algo imperdonable.

La pregunta que vale la pena hacerse, frente a estos tres puntos en agenda, es qué se puede hacer para que, en un futuro, puedan establecerse como metas para un cambio integral de las políticas públicas cinematográficas. Como ya hemos visto, la estrategia elegida por la DAFO para conseguir un cambio sustancial ha tenido que ver con enfocarse en ese cambio en particular: si el objetivo principal es aumentar el monto para el cine peruano, pues lo que se buscó es que ese aumento sea, más que una meta, un objetivo central dentro del intento de cambio.

Giandomenico Majone (1989) plantea que, justamente, cuando se busca el cambio institucional, una forma de encararlo tiene que ver con entender que ese cambio no necesariamente es un proceso para un objetivo mayor, sino que se puede convertir en el objetivo en sí. Dice el autor:

La tesis central (...) es que los actores de las políticas no solo persiguen sus metas dentro de restricciones institucionales, políticas y culturales, sino que también se esfuerzan por cambiar estas restricciones a su favor. Mientras que el modelo tradicional de la elección racional supone que los individuos tratan de optimar dentro de las reglas dadas, yo sugiero que el proceso de formulación y aplicación de las políticas se vuelve mucho más entendible si suponemos que los actores contemplan las reglas del juego político como posibles objetivos de la acción política (Majone, 1989. p.156).

Lo que plantea Majone permite entender, por un lado, la lógica seguida por la DAFO después del aprendizaje que significó la derrota del 2014: más que una meta para llegar a algo más, el hecho de plantear el aumento de presupuesto se convierte en el algo más, en el “objetivo de la acción política”, como lo plantea el autor. El cambio en las políticas públicas probablemente no se hubiera podido generar si la institución no hubiera enfocado ese punto como un objetivo general.

Siguiendo la misma lógica que propone Majone, y que ha seguido la DAFO, el paso siguiente para poder cambiar sustancialmente las políticas públicas es establecer como “objetivo de la acción política” los siguientes cambios, uno por

uno. La creación de un fondo, la distribución y la posibilidad de una Cinemateca se podrían convertir, una por una, en los objetivos siguientes de DAFO para poder generar un real cambio dentro de las políticas públicas cinematográficas. Lo ideal, evidentemente, sería una gran legislación integral que abarque todos esos campos, pero, al parecer, bajo la lógica con la que actúa el Estado Peruano, eso no es posible.

Por ese motivo, queda pensar que cada uno de los posibles cambios necesarios es un objetivo en sí, y se deben establecer las estrategias necesarias para conseguir ese cambio. Además, como ha quedado demostrado, para el Estado peruano las justificaciones que importan son básicamente técnicas y que demuestren una viabilidad económica, como pasó para justificar el aumento del monto.

Eso va a requerir, por ejemplo, plantear una serie de justificaciones técnicas que justifiquen la creación de un fondo, una protección para las películas peruanas realizadas y que buscan exhibición comercial y la creación de una Cinemateca. Si bien el estudio de la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico pudo demostrar que había un impacto económico en la participación del Estado a través del aumento del monto para el cine peruano, ¿será posible establecer tal relación en lo referente a, por ejemplo, asegurar un buen espacio en los cines a las películas nacionales?

Ese es el gran reto al que se enfrenta la DAFO en los próximos años: plantear una serie de nuevos objetivos que permitan un cambio integral de las políticas cinematográficas. Siguiendo la lógica de Majone, que fue la aplicada en el caso del aumento del monto, parece ser que ese es el camino. Es un camino largo, pero que quizá pueda, en un futuro, rendir sus frutos.

En este capítulo, hemos tratado de establecer cuáles han sido las estrategias de la DAFO para poder aterrizar un cambio en las políticas públicas

cinematográficas. Un primer elemento a considerar fue aprender del fracaso: el intento de cambio del 2014 dejó a la comunidad cinematográfica magullada pero sacando lecciones. La primera de ellas es que los aspectos técnicos son esenciales para sustentar un cambio, y que, en vez de buscar una ley amplia, es mejor centrarse en un solo punto, que, en este caso, fue la búsqueda de un mayor monto para el cine peruano. Todos los actores, liderados por DAFO, se pusieron de acuerdo en que ese era el objetivo a lograr, y tal fue el primer paso para conseguir la ley que espera su segunda votación en el Congreso.

Pero el aprendizaje del fracaso del 2014 probablemente hubiera quedado en nada si no fuera porque, hacia finales del 2016, se abrió una ventana de oportunidad política con la designación de Salvador del Solar como Ministro de Cultura. Tal hecho permitió aplicar los aprendizajes sacados del fracaso del 2014 en una ley que buscaba un solo objetivo y que, además, sustentaba ese objetivo en criterios técnicos. Esa ventana de oportunidad se ha visto agrandada por sucesivas declaraciones de otras autoridades, como los ministros que sucedieron a Del Solar, así como del propio Presidente de la República, lo que hace que su palabra sea una indicación de hacia dónde tiene que ir la política pública.

La ventana de oportunidad se consolidó en el 2019, con la aprobación, en primera votación, de la *Ley de Promoción de la Actividad Cinematográfica y el Audiovisual* en mayo, y que se consiguió con la ventana de oportunidad política abierta por el congresista Francesco Petrozzi: su alejamiento de Fuerza Popular y su voluntad por sacar adelante un proyecto importante para la cultura antes de dejar la presidencia de la Comisión de Cultura permitieron avanzar un paso más el cambio de las políticas públicas cinematográficas.

Sin embargo, uno de los grandes cuestionamientos que se le ha hecho a la ley que espera su aprobación final en el Congreso tiene que ver con que no incluye varios puntos que son esenciales para la construcción de una política

pública integral de la cinematografía peruana. Tres son los puntos que consideramos esenciales para ese cambio integral: 1) la creación de un fondo que sustente en la asistencia al cine; 2) una política con relación a la distribución de las películas nacionales; y 3) la construcción de una cinemateca que se encargue de la preservación y búsqueda del archivo audiovisual.

Teniendo esos objetivos en mente, el camino a seguir quizá plantear esos tres elementos de cambio como objetivos en sí, y sustentarlos técnicamente y por separado, uno por uno, de tal manera que así sea más fácil convencer a las entidades más poderosas que el Mincul y la DAFO de la necesidad de esos cambios. No será fácil, pero el camino está trazado para intentar los cambios que el cine peruano necesita con urgencia.



## CONCLUSIONES

Este trabajo ha buscado aproximarse a las formas en las que la DAFO ha construido una institucionalidad para la creación, implementación y cambio de las políticas públicas cinematográficas. En ese camino, el recorrido de la oficina ha sido complejo y arduo, ya que ha tenido que enfrentarse, todo el tiempo, no solo a instituciones mucho más fuertes que ella, sino a un sistema de funcionamiento del Estado peruano en general que privilegia la no intervención en la economía, mientras que la cultura es una actividad que requiere la intervención del Estado para que explote todo su potencial.

Por ese motivo, los pasos que ha seguido la oficina han sido varios y complejos. Por un lado, para crear una nueva política del audiovisual fue necesaria una coyuntura crítica, de acuerdo a la definición de Ruth Berins Collier y David Collier: un momento en el que algo ocurre en la sociedad y el Estado y cambia drásticamente el panorama de la situación en la que una actividad se encuentra. Tal hecho fue, sin duda, la creación del Ministerio de Cultura, que organizó todas las actividades e industrias culturales, incluido el cine. La creación del Mincul supuso un antes y un después para la cinematografía peruana porque, a partir de su creación, se comenzó a cumplir lo estipulado por la ley 26370, lo que hizo que las políticas públicas peruanas se volvieran más predecibles y continuas, teniendo una incidencia directa en el aumento de la producción de películas nacionales en los últimos años.

Esto ya nos habla de cómo se ha creado una nueva política cultural en torno a la cinematografía: lo que antes no se cumplía (o se hacía a cuentagotas), a partir de la aparición del Mincul se convierte en una práctica frecuente, lo que permite dinamizar el sector de manera bastante contundente.

Pero esta coyuntura crítica no sería nada si no tuviera un legado, algo que permanezca en el tiempo. Y ahí es donde entra a tallar la DAFO, que

comenzó a institucionalizar y a generar procedimientos que pudieran asegurar que el dinero para el cine peruano se entregara todos los años. La labor de DAFO fue esencial en tanto permitió establecer mecanismos que hicieran la predictibilidad de la entrega de los montos para poder convocar a los concursos un proceso menos incierto. De esta manera, la creación de la nueva política audiovisual consistió en obtener los montos que estipula la ley, y generar mecanismos que permitan cierto nivel de predictibilidad en ese proceso.

Sin embargo, para generar el cumplimiento de esta nueva política, el hecho de contar con un ministerio para la cultura y el hecho de haber sistematizado ciertos procedimientos no es suficiente: la misma DAFO reconoce que es muy complicado tener una certeza al 100% del cumplimiento de la ley y de su alcance. ¿El motivo? Existen una serie de restricciones, entendidas de acuerdo al concepto de Giandomenico Majone, que no dependen de DAFO y con las que esta institución tiene que lidiar. Una de ellas tiene que ver con el hecho de que el Ministerio de Economía y Finanzas trabaje bajo el concepto de caja única, que impide que la DAFO pueda manejar un fondo propio y haga que sea dependiente de las decisiones que se toman en el MEF. Esta última institución se convierte, de acuerdo a Charles L. Lindblom, en una autoridad con la cual hay que lidiar.

Entonces, entra a tallar un elemento importante del que habla Lindblom: la persuasión. La DAFO debe convencer al MEF que debe darle el dinero todos los años para poder implementar las políticas públicas cinematográficas. Ese convencimiento se basa en una serie de criterios más ligados a lo técnico, que están sustentados en la capacidad de gestión de la DAFO (casi el 100% de lo que entrega el MEF se ejecuta) y a estudios que demuestran el impacto económico que puede tener la inversión del Estado en el audiovisual, como lo demuestra un estudio hecho por la Escuela de Gestión de la Universidad del Pacífico. El hecho de que la cultura sea una actividad que merece, por ser cultura, protección, no es algo que vaya a convencer a los burócratas del MEF:

se necesitan criterios técnicos, y la DAFO ha entendido que la batalla va por ese lado.

Tan es así que esos criterios técnicos han permitido un cambio en la implementación: desde el 2017, el monto que debe darle el Estado al cine peruano ha aumentado de 2008 UITs a 5008 UITs, y los criterios técnicos han jugado un rol importantísimo en ese cambio.

Tales cambios en la implementación se sustentaron en un hecho particular: el intento de cambio de las políticas públicas cinematográficas a través de una nueva ley de cine que tuvo su primer anteproyecto el año 2017, y que ha sido el origen de la *Ley de Promoción de la Actividad Cinematográfica y el Audiovisual*, que espera su segunda votación en el Congreso de la República.

¿Cómo se gestó ese cambio? Pues, en realidad, comenzó en el 2014, con el fracaso de un proyecto de ley trabajado por la propia DAFO y que buscaba cambiar los mecanismos en los cuales se entregaba el monto para el cine peruano (se creaba un fondo para ya no depender del MEF), entre otros elementos que implicaban presupuestos significativos. La ley nunca llegó al pleno porque el MEF la objetó, dejando a la comunidad cinematográfica, que había trabajado mucho en ella, en el aire.

Pero esa derrota generó un aprendizaje, de acuerdo al concepto de Thomas Birkland: un aprendizaje que dejó una experiencia para poder generar un nuevo intento de cambio que se produjo tres años después de ese fracaso. ¿Cuál fue el aprendizaje? Pues que buscar un proyecto integral era muy complicado de sacar adelante, y que mejor valía tener una aproximación objetivo a objetivo. En este caso, lo que la ley espera en su segunda votación es aumentar el dinero que se entrega al cine peruano, y se trabajó enteramente en conseguir ese objetivo.

Sin embargo, tener una estrategia de ese tipo no sería posible sin que abriera una ventana de oportunidad (nuevamente, un concepto de Birkland) que permitiera volver a poner en agenda la posibilidad de cambio. Esa ventana de oportunidad se abrió a finales del 2016 con la designación de Salvador del Solar como Ministro de Cultura: director y actor, la experiencia de vida de Del Solar en Colombia permitían que él conociera de primera mano la importancia de una política cinematográfica sólida. Y su liderazgo, basado en que era una excelente bisagra entre el Estado y la comunidad cinematográfica, permitió impulsar el cambio, liderazgo que tuvieron sucesores en la cartera y que también ha sido señalado por el propio Presidente Martín Vizcarra.

La ventana de oportunidad final se abrió en el 2018, y tuvo a su protagonista en el congresista Francesco Petrozzi: su manejo político y su voluntad permitieron que un dictamen saliera de la Comisión de Cultura hacia el pleno, que finalmente fue votado, en primera votación, en mayo de 2019. Si bien el camino para la aprobación de la *Ley de Promoción de la Actividad Cinematográfica y el Audiovisual* no es seguro, es innegable lo que se ha avanzado para hacer del cambio de las políticas públicas cinematográficas una realidad.

No obstante, muchas críticas con relación al proyecto de ley giran en torno a que el cambio se centra solo en el financiamiento, y deja de lado toda una serie de elementos ligados a otros temas de urgencia dentro de la cinematografía nacional, como el de la distribución de películas, la creación de un fondo que haga menos dependiente al cine peruano, y la preservación del archivo histórico audiovisual. Esos tres temas son los más importantes para crear un verdadero cambio en las políticas públicas cinematográficas.

Para ello, quizá se haga necesario establecer, como señala Giandomenico Majone, una estrategia en la que el cambio sea el objetivo. La

estrategia seguida por la DAFO consiguió el aumento del presupuesto, y quizá los siguientes objetivos sean los señalados líneas atrás.

Pero quizá lo que se necesite es, retomando los argumentos de Berins Collier y Collier, una nueva coyuntura crítica que abra la posibilidad de nuevos cambios permanentes en la cinematografía nacional. Hemos visto en tiempos recientes discusiones sobre el trato que reciben las películas peruanas que llegan a las salas comerciales; el último siendo el de “Prueba de fondo”, de Christian Acuña y Óscar Bermeo, cuya salida de las salas recibió cobertura mediática.

¿No será, acaso, una de esas coberturas mediáticas la coyuntura crítica necesaria para poder impulsar reformas en lo referente a la exhibición y distribución del cine nacional?

El mundo de las políticas culturales es apasionante, puesto que se trata de un universo poco explorado y que requiere una mayor aproximación; y más aún en un país como el Perú, en el que estas van a contracorriente del funcionamiento general del Estado. Este trabajo busca ser una primera aproximación a este tema, centrándose en una oficina en particular y su rol en empujar las políticas públicas necesarias para impulsar la cinematografía nacional.

Pero la investigación en torno a estos temas no puede quedar ahí: la misma DAFO se encarga de otras actividades, como la fonografía y los nuevos medios digitales, que tienen sus particularidades y también requieren de otra serie de negociaciones para poder sacar adelante sus políticas públicas. Lo mismo se puede decir de otras oficinas del Mincul, que tienen que pelear por sus respectivas actividades a defender.

En realidad, hace falta examinar muchos de los elementos que hacen de la política cultural del Perú un caso particular, sobre todo teniendo el problema base: generar políticas proteccionistas en un marco normativo que favorece la liberalización.

Pero si uno quiere centrarse en temas ligados a la cinematografía, los temas a estudiar son varios: en el último capítulo de este trabajo se han tratado tres temas que deberían entrar en la agenda para una política cinematográfica integral, como son el caso de la distribución de películas nacionales, la creación de un fondo para la cinematografía y la creación de una cinemateca que permita el establecimiento de una política del archivo audiovisual. Conseguir que estos elementos entren en la agenda no es fácil, y quizá investigaciones puedan aportar luces sobre cómo hacer políticamente viables tales necesidades.

Lo mismo se puede decir de la relación entre el Estado y los cineastas de las regiones del país, principales actores del fenómeno conocido como 'cine regional'. Se ha estudiado la forma expresiva y el estilo de muchas de las películas salidas de las regiones del país, fuera de Lima y el Callao, pero poco se sabe de su relación con el Estado o si las políticas públicas diseñadas hasta el momento son las correctas para alentar y proteger a los varios cineastas que trabajan en regiones como Ayacucho, La Libertad, Lambayeque, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Puno y Loreto, entre otras.

¿Esos cineastas se sienten representados por las políticas públicas cinematográficas? ¿El hecho de que existan cuotas de premios para el 'cine regional' es suficiente? ¿El Estado se hace presente a través de DAFO en esas regiones? ¿Cómo se entabla un diálogo descentralizado en un país tan centralizado como el Perú? ¿Cómo afecta esa centralización a los cineastas que viven y trabajan fuera de Lima? He ahí toda una serie de preguntas sumamente interesantes que podrían echar luces sobre cómo establecer políticas públicas cinematográficas más integradoras.

Finalmente, vale la pena mirar las políticas públicas cinematográficas peruanas en perspectiva comparadas a lo que se está haciendo en el resto de América Latina. No hablamos de Argentina, Brasil o México, que han tenido industrias históricamente consolidadas, sino más bien de países como Colombia o Chile, mas cercanos al Perú por tener similar tamaño y nivel de desarrollo, cuyo cine se ha desarrollado a la par con el peruano y en donde la participación del Estado, a partir de políticas públicas bien dirigidas, ha sido esencial. Aquí se abre a futuro una posibilidad de estudios comparativos.

¿Esos países tienen los mismos problemas que el Perú en cuanto a política cultural? ¿Qué instituciones se crearon para ese desarrollo de la cinematografía? ¿Cómo funciona su sistema de subsidios? ¿Qué negociaciones fueron necesarias para sacar adelante las políticas públicas que permitieron la dinamización de la producción? De esas preguntas se pueden sacar conclusiones sumamente interesantes que permitirán conocer otras formas de creación de políticas públicas en países cercanos, mismas que podrían servir como modelo referente para atacar los otros puntos en la agenda mencionados anteriormente.

Como se puede ver, el universo de las políticas culturales en un país como el Perú es amplio, pero poco se ha escrito y estudiado sobre el tema. Este trabajo busca aportar, en la medida de lo posible, para que se inicie una discusión sobre las formas en las cuales se crean, se implementan y se cambian las políticas culturales en el Perú, dejando de esa manera un precedente para continuar los estudios nacionales como para compararlo con dinámicas parecidas en otros países. Queda mucho por hacer, y esperamos que otras investigaciones que se realicen sobre el tema puedan marcar otros caminos alternativos a seguir para potenciar las políticas públicas culturales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abusada, R. & Cusato, A. y Pastor, C. (2008). *Eficiencia del Gasto en el Perú*. Lima: Instituto Peruano de Economía.
- Aguirre, L.M. (2007). "Políticas culturales en Chile. Una mirada desde la economía". *Redes.com: revista de estudios para el desarrollo social de la Comunicación*. 4, p. 319-338.
- Albornoz, Luis A. & García Leiva, María T. (2017). "Diversidad cultural, industria audiovisual y gobernanza". En *Diversidad e industria audiovisual. El desafío cultural del siglo XXI* (pp.23-59). México: Fondo de Cultura Económica.
- Anuario Estadístico del Cine Colombiano 2017. Dirección del Cinematografía del Ministerio de Cultura de Colombia. Recuperado de: <http://www.proimagenescolombia.com/secciones/centrodoc/estudios.php>
- Bedoya, R. (1995). *100 años de cine en el Perú. Una historia crítica*. Fondo editorial de la Universidad de Lima.
- Bedoya, R (8 de junio de 2014). "La ley de cine en el ojo de la tormenta. Diario *El Comercio*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/luces/cine/ley-cine-ojo-tormenta-327756>
- Bedoya, R. (2015). *El cine peruano en tiempos digitales*. Lima, Perú. Fondo editorial de la Universidad de Lima.
- Bedoya, R (2019). "Apuntes sobre la ley de cine". Recuperado de: <http://www.paginas-del-diario-de-satan.com/pdds/?p=5761>
- Berins Colliers, R. y Colliers, D (2002). *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Indiana: University of Notre Dame.
- Birkland, Thomas A. (2016). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Nueva York: Routledge.
- Bueno Suárez, C. & Osuna Llana, J. L. (2013). "Reflexiones epistemológicas y metodológicas para la evaluación de políticas públicas". *Andamios*, V.10. 21, p. 95-117.
- Bustamante, E. (2017). "La lucha por la diversidad audiovisual". En *Diversidad e industria audiovisual. El desafío cultural del siglo XXI* (15-22). México: Fondo de Cultura Económica.

- Castellanos, G. (2014). *Cinematografía en Colombia. Tras las huellas de una industria*. ProImágenes Colombia.
- Cecchi, L.E. "New Models of Cultural Policy in Latin America: A comparative analysis (2000-2014)". Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de Julio de 2015.
- Fuertes, M. (2011). "Marco teórico para el análisis de una política pública cinematográfica en los nuevos espacios del siglo XXI". *Revista latinoamericana de comunicación Chasqui*. 113, p. 16-21.
- García Canclini, N. (2000). "Políticas culturales: de las identidades nacionales al espacio latinoamericano. Repositorio del Observatorio Latinoamericano de Gestión Cultural". Disponible en: <http://observatoriocultural.udgvirtual.udg.mx/repositorio/handle/123456789/129>
- Huanqui, S (2017). *Impacto Económico de Sector Cinematográfico y Audiovisual y Análisis Costo-Beneficio de la Implementación del Anteproyecto de la Ley de la Cinematografía y del Audiovisual*. Lima: Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico.
- Ley de Cinematografía Peruana. Ley 26370. Recuperado de: [http://dafo.cultura.pe/wp-content/uploads/2012/11/Ley\\_de\\_Cinematografia\\_Peruana\\_Ley\\_26370.pdf](http://dafo.cultura.pe/wp-content/uploads/2012/11/Ley_de_Cinematografia_Peruana_Ley_26370.pdf)
- Lindblom, Charles E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, G. (1989). *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Négrier, E. (2007). "Políticas culturales: Francia y Europa del Sur". *Política y sociedad*. Vol. 44, Núm. 3, p. 57-70.
- Protzel, J. (14 de mayo de 2011). "La Agonía del Conacine". Diario *El Comercio*. Recuperado de: <http://paginasdeldiariodesatan.blogspot.com/2011/05/la-agonia-del-conacine-por-javier.html>
- Zallo Elguezabal, R. (2007). "La economía de la cultura (y de la comunicación) como objeto de estudio". *Zer*. 22, p. 215-234.
- Zallo Elguezabal, R. (2009). "Economía y políticas culturales y comunicativas para el cambio social: una revisión de paradigmas". *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, Vol. LI. 206, p.177-195.

