



Revisión histórica y presupuestaria de las políticas culturales en Paraguay

DOI: <https://doi.org/10.21158/21451494.v10.n0.2019.2680>

Selva Olmedo-Barchello
Universidad Nacional de Asunción
selvaob@eco.una.py



1 Docente investigadora, Universidad Nacional de Asunción, Doctorando en Economía y Empresa de la Universidad de Santiago de Compostela (Cursando actualmente), Máster en Instituciones y Empresas Culturales, Universidad de Barcelona-España, Máster en Estudios Internacionales énfasis en Desarrollo Internacional, Universidad de Corea-Corea del Sur y Economista, Universidad Nacional de Asunción. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3969-9344>

Cómo citar este artículo:

Olmedo-Barchello, S. (2019). Revisión histórica y presupuestaria de las políticas culturales en Paraguay. *Revista Comunicación, cultura y política*, 10,8 - 34.

DOI: <https://doi.org/10.21158/21451494.v10.n0.2019.2680>

Fecha de recepción: 29 de agosto de 2019

Fecha de aprobación: 31 de agosto de 2020

Resumen

El sistema de gestión de la política pública concerniente a la cultura en Paraguay se vio marcado por coyunturas vividas tanto en el ámbito político como en el social y económico a lo largo de los años, desde su etapa colonial hasta nuestros días. Ante este panorama, el objetivo de este trabajo es realizar una revisión histórica y presupuestaria de las políticas culturales para el desarrollo en Paraguay, además de identificar sus principales mecanismos de aplicación. La metodología es de carácter documental bibliográfica, con la utilización de métodos descriptivos, analítico-sintéticos. Los resultados indican que, si bien a partir de la década de los noventa del siglo XX y, sobre todo, avanzado los años 2000, se dio un mayor impulso al sector cultural y creativo en Paraguay, las iniciativas aún son incipientes. Luego de esta revisión y a pesar de que el actual Plan Nacional de Cultura 2018-2023 recoge los grandes avances realizados con el fin de potenciar la cultura ante un escenario en el que se imponen la globalización, la tecnología, la innovación y el bono demográfico, se concluye que aún se encuentran elementos a fortalecer en aspectos tales como el financiamiento, el mayor impulso a otros sectores y la articulación entre diferentes actores que son necesarios para el desarrollo cultural.

Palabras clave: *políticas culturales; políticas públicas; sector cultural; cultura en Paraguay; desarrollo cultural, Plan Nacional de Cultura.*

Historical and budgetary review of cultural policies in Paraguay

Abstract

The public policy management system concerning culture in Paraguay was marked by circumstances experienced in the political, social, and economic spheres over the years, from its colonial period to the present day. In this scenario, the aim of this document is to conduct a historical and budgetary review of the cultural policies for development in Paraguay, besides identifying their main mechanisms for implementation. The methodology is of bibliographic documentary nature, with the use of descriptive analytical-synthetic methods. The results show that, although the cultural and creative sector in Paraguay was given greater impetus in the 1990s and, particularly in the late 2000s, the initiatives are still incipient. After this review, and despite the fact that the current National Culture Plan 2018-2023 reflects the great progress achieved in promoting culture in a scenario where globalization, technology, innovation, and the demographic bonus are imposed, we may conclude that there are elements that still need to be strengthened in aspects such as financing, greater impetus to other sectors, and the articulation among different actors necessary for cultural development.

Keywords: *cultural policies; public policies; cultural sector; culture in Paraguay; cultural development, National Culture Plan.*

Revisão histórica e orçamentária das políticas culturais no Paraguai

Resumo

O sistema de gestão das políticas públicas referente à cultura no Paraguai, foi marcado por situações vividas tanto no plano político, quanto no social e econômico ao longo dos anos, desde a sua fase colonial até os dias atuais. Diante disso, o objetivo deste trabalho é realizar uma revisão histórica e orçamentária das políticas culturais para o desenvolvimento do Paraguai, além de identificar seus principais mecanismos de aplicação. A metodologia é de natureza bibliográfica-documental, com o uso de métodos descritivos e analítico-sintéticos. Os resultados indicaram que, embora a partir da década de noventa do século XX e, sobretudo, nos anos 2000, o setor cultural e criativo no Paraguai tenha ganhado um grande impulso, as iniciativas ainda são incipientes. Após essa revisão e apesar de o atual Plano Nacional de Cultura 2018-2023 contemplar os grandes avanços realizados no sentido de valorizar a cultura diante de um cenário em que se impõe a globalização, a tecnologia, a inovação e o bônus demográfico, concluiu-se que ainda existem elementos a serem fortalecidos em aspectos como financiamento, maior impulso a outros setores e a articulação entre os diversos elementos que são necessários para o desenvolvimento cultural.

Palavras-chave: *políticas culturais; políticas públicas; setor cultural; cultura no Paraguai; desenvolvimento cultural, Plano Nacional de Cultura.*

Examen historique et budgétaire des politiques culturelles du Paraguay

Résumé

Au Paraguay, le système de gestion des politiques publiques relatives à la culture a été marqué par des situations vécues dans les sphères politique, sociale et économique, de l'époque coloniale à nos jours. L'objectif de ce travail est de procéder à un examen historique et budgétaire des politiques culturelles du Paraguay et d'identifier les principaux mécanismes d'application. La méthodologie utilisée est de nature documentaire et bibliographique et s'appuie sur des méthodes descriptives, analytiques et synthétiques. Les résultats montrent qu'à partir des années 1990 et, plus encore dans les années 2000, le secteur culturel et créatif du Paraguay a bénéficié de budgets en augmentation, même si ces initiatives méritent d'être poursuivies et améliorées. Enfin, cet examen montre que le plan national pour la culture 2018-2023 intègre les grandes avancées réalisées pour valoriser ce secteur dans un scénario où la mondialisation, la technologie, l'innovation et la croissance démographique sont valorisées; il reste encore des éléments à renforcer tels que le financement et l'articulation entre les différents acteurs du secteur culturel.

Mots-clés: politiques culturelles; politiques publiques; secteur culturel; Paraguay; développement culturel, plan national pour la culture.

1. Introducción

Paraguay es un país pluricultural y bilingüe, tal como reza el artículo 140 de la Constitución Nacional de 1992. Forman su base cultural las distintas manifestaciones, sus idiomas oficiales, las culturas minoritarias y el patrimonio histórico material e inmaterial, según la Secretaría Nacional de Cultura.

Hablar de políticas culturales en el Paraguay es realizar un análisis retrospectivo desde épocas remotas para tratar de entender la relación entre Estado, política y sociedad. Ante la carencia de una mirada cultural en las políticas de Estado, fue hasta entrada la década de los noventa del siglo XX que se crearon estamentos, la primera ley y los primeros planes orientados a poner en acción ejes que partían de lo recomendado por las convenciones de las Naciones Unidas en lo referente a la cultura y sus políticas. Una herramienta, desde el plano económico, que permite entender la aplicación de estas políticas es el análisis presupuestario de su estructura, de los sectores priorizados, de la descentralización de dichas políticas y de sus diferentes fuentes de financiamiento.

Ahora bien, ahondar en cada uno de ellos sería una travesía un tanto arriesgada por la falta de información estadística en la mayoría de los casos. Por tanto, el presente estudio plantea responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo ha llevado a cabo Paraguay sus políticas culturales para el desarrollo desde su etapa colonial hasta nuestros días? En este sentido, el objetivo que persigue el trabajo es realizar una revisión histórica y presupuestaria de las políticas culturales para el desarrollo en el Paraguay, además de identificar sus principales mecanismos de aplicación.

El artículo se estructura de la siguiente manera. Primero, se presenta una descripción de la metodología aplicada y una conceptualización de las políticas culturales para el desarrollo, luego una revisión histórica de cómo se han llevado a cabo las políticas culturales en el Paraguay, el análisis presupuestario de los principales entes estatales que financian la cultura y, finalmente, las conclusiones y las observaciones sobre lo analizado.

2. Metodología

La metodología aplicada en la investigación es de carácter documental bibliográfica, con la aplicación de métodos descriptivos, analíticos-sintéticos para una adecuada descripción del estado del arte con referencia a los principales autores que han escrito sobre el tema.

A fin de entender y proporcionar una perspectiva del contexto situacional de la aplicación de las políticas culturales se optó por realizar un análisis cronológico de la creación de las diferentes instituciones que sirvieron de marco para la aplicación de las políticas culturales en el Paraguay, en la medida en que es una base referencial para el desarrollo del problema de investigación.

El análisis cualitativo del estudio se llevó a cabo por medio de las diversas fuentes consultadas, así como de las realizadas por medio de la recopilación de documentación y de datos institucionales económicos, con el fin de conocer sobre la aplicación de las herramientas de política cultural. Para esto se utilizaron como fuentes los datos del Ministerio de Hacienda dispuestos en las leyes de Presupuesto de Gastos de la Nación y los datos económicos del Banco Central del Paraguay.

3. Breve contextualización sobre políticas culturales y su relación con el desarrollo

Los principios que rigen las políticas culturales, según la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales de la Unesco, indican que estas se deben basar en aspectos tales como la identidad cultural, la dimensión cultural del desarrollo, la democracia, el patrimonio cultural, la creación artística e intelectual y la educación artística, las relaciones entre cultura, la educación, ciencia y comunicación, la planificación, la administración y la financiación de las actividades culturales, además de la cooperación cultural internacional

(Unesco, 1982). Tal como se menciona, estos fueron los principios sobre los que los países miembros de la Unesco iniciaron el trabajo de identificar y formular sus principales ejes estratégicos sobre los cuales se irían a basar sus políticas culturales.

Así, por ejemplo, a lo largo de los tiempos se han visto fracasos en las políticas de desarrollo aplicadas en los países de economías emergentes, de manera que en el Plan de Acción de la Conferencia Intergubernamental de Estocolmo de 1998 se estableció como objetivo hacer de la política cultural un componente central de la política de desarrollo de los países (Unesco, 1998). Es decir, recomendaban incorporar el componente cultural a los planes de desarrollo económico y social de las naciones.

Más adelante se vio que los pilares del desarrollo sostenible no solo se basaban en lo económico, social y medioambiental, sino que la cultura era un componente relevante para las sociedades. Este pilar propicia una interconexión con los demás factores que impulsan el desarrollo endógeno y sostenible de los países, de acuerdo con la declaración de la *Agenda 21 de la cultura*² (Luque, 2015).

Para Martinell (2010), esta nueva concepción del desarrollo con la inclusión del componente cultural invita a tener en cuenta la diversidad, para así apuntar a la innovación de saberes y diseños de la propia cultura de la comunidad, así como a la diversificación de los actores culturales, de modo que se logre una mayor iniciativa, participación ciudadana y que sean los ciudadanos los que lleven las riendas de su vida cultural.

2 La organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos —CGLU—, desde el 2004, adoptó el documento denominado Agenda 21 de la cultura, el cual es de referencia para los municipios que se adhieran al compromiso de situar la cultura como centro de sus procesos de desarrollo.

En ese sentido, en la Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural, en su artículo 9, se lee:

Las políticas culturales deben ser consideradas como catalizadoras de la creatividad, garantizando la libre circulación tanto de las ideas como de las obras, creando condiciones para la producción y difusión de bienes y servicios culturales, tanto que pueda desarrollarse en el medio local y mundial. En este sentido, es potestad de cada Estado definir su política cultural y aplicarla de acuerdo con los medios que considere necesarios. (Unesco, 2001)

Por tanto, con el fin de definir el conjunto de intervenciones, acciones y estrategias de instituciones tanto públicas como privadas orientadas a satisfacer las necesidades y aspiraciones culturales, simbólicas y expresivas de la sociedad (García-Canlini, 1987), es necesario tener en cuenta la complejidad del territorio, su población, la variedad cultural y las distintas instituciones que interactúan entre sí (Olmos, 2009). Así mismo, los ejes sobre los cuales se cimentan están relacionados con la protección del patrimonio cultural, el apoyo a los creadores, las industrias culturales y la cooperación cultural tanto dentro del territorio como internacionalmente.

En el caso latinoamericano, es a partir de la década de los noventa que toma mayor impulso el diseño de políticas en el campo cultural por parte de los países, bien sea por la presión ejercida a causa de los movimientos sociales y culturales, o bien por el nacimiento de un discurso que planteó una relación estrecha entre cultura y desarrollo (Yúdice, 2019).

En Paraguay se observó que esta concepción de incluir la cultura en las estrategias de desarrollo se vio plasmada en sus planes de cultura y, de manera más reciente, al incorporarla en el primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030, elaborado en el 2014.

4. Evolución y situación de las políticas culturales en el Paraguay

4.1 Principales características de la población paraguaya

Para iniciar el análisis de Paraguay es necesario contextualizarlo, e indicar en este sentido que posee siete millones de habitantes —2019—, de los cuales, el 50,4 % está compuesto por hombres y el 49,6 % por mujeres. Dicha estructura demográfica indica que el 29,2 % de la población es menor de 15 años, el 64,2 % tienen entre 15 y 64 años, y poco más del 6,5 % tiene 65 y más años (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos [DGEEC], 2019).

La composición étnica de Paraguay la constituye una población que, en su mayoría, se considera mestiza, lo cual lo hace uno de los países de América del Sur más homogéneos. Este mestizaje corresponde a la fusión de los inmigrantes españoles y los nativos indígenas guaraníes (Quiñónez de Bernal, 2012). Existe también una diversidad de grupos minoritarios de migrantes que componen la población paraguaya, originarios de Alemania, Canadá, China, Corea, Francia, Inglaterra, Italia, Japón, Portugal, República Checa, Rusia, Ucrania e, incluso, de países limítrofes como Argentina, Brasil, Bolivia y Uruguay.

La población indígena representa el 1,6 % de la población paraguaya, y se encuentra distribuida en 19 pueblos, pertenecientes a cinco grupos lingüísticos, de acuerdo con el Censo 2012 (DGEEC, 2014). Según Meliá, «cada una de las familias lingüísticas es distinta, y los estudios al respecto son muy desiguales en cantidad y calidad» (2010, p. 14).

Paraguay es un país bilingüe desde tiempos de la Colonia —1524-1800—, tal como lo indica Meliá (1997): «Dos lenguas, dos culturas han coexistido, han convivido, al parecer armoniosamente, modificándose y conformándose mutuamente» (p. 40). Entre las lenguas de mayor tradición literaria en América del Sur se encuentran el guaraní, después del quechua (Meliá, 2010).

De acuerdo con las estadísticas, el 40 % de la población habla solo guaraní, el 27 % castellano, el 30 % guaraní y castellano, y el 3 % restante habla otro idioma (DGECC, 2017). Según los estudios de Bartomeu Meliá, el guaraní hablado es el guaraní paraguayo, el cual difiere en expresiones y significado del idioma original nativo.

Es así como el mapa cultural paraguayo está representado por una «diversidad cultural enriquecedora, en un territorio poco poblado y de marcada diferencia social», tal como lo indica Santa Cruz (2012). Esta diversidad, de acuerdo con Velázquez (2016), se vio reconocida gracias al nuevo marco legal y constitucional de la década de los noventa del siglo XX, la cual se comprende mejor por medio del estudio cronológico de aplicación de dichas políticas a la vida cultural en el Paraguay que se presenta a continuación.

4.2 Cronología de la aplicación de las políticas culturales en el Paraguay

Los términos cultura y Estado se consideraban concepciones separadas, lo cual dificultaba hablar de una relación o unión entre ambas. De acuerdo con el estudio realizado por Escobar (2007, p.108),

las pocas instituciones o espacios culturales que existían eran iniciativas privadas y el Estado casi no intervenía en la promoción y difusión cultural sino, en especial desde la dictadura militar—1954-1989—, para reprimir a los creadores que no estuvieran de acuerdo y criticaran el régimen. En el seno de esta coyuntura el Estado paraguayo no había legislado, definido ni aplicado ninguna política cultural y, mucho menos, tenía asignados recursos presupuestarios para el desarrollo cultural.

Tal es así que en el estudio elaborado por Zamorano (2012) se reflejó dicha coyuntura. En la figura 1 se puede observar la fuerte influencia ejercida desde la etapa de la vida colonial del país. Fue en los años de posguerra³ —1870-1900— en que se aplicaron políticas culturales de mecenazgo y la observación de un nacionalismo excluyente, racista y eurocéntrico. En la década de los

3 Con el propósito de hacer énfasis de un momento histórico importante en la vida del Paraguay, al término de la Guerra de la Triple Alianza —1864-1870—, el cual corresponde a un suceso bélico entre Argentina, Brasil y Uruguay contra el Paraguay.

veinte se dio el surgimiento del arte urbano, el arte popular. Los años treinta se vio caracterizado por la influencia de un arte popular acentuado en lo comunitario y campesino, la utilización de la lengua guaraní en la música, el folklore nacional y en la cotidianidad.

En la década de los cincuenta la vida en el Paraguay se vio fuertemente influenciada por el nacionalismo militar, se incorporó el folklorismo y la cultura agraria. En la de los sesenta, en plena dictadura, la acción cultural pública se estructura como un espacio más de control social, mientras que en la de los setenta se estableció un nuevo acercamiento del arte erudito al mundo popular. En la década de los ochenta se observaron algunas prácticas participativas de una nueva comprensión de la diversidad sociocultural y de promoción cultural, y en la de los noventa ganaron espacios las industrias culturales. En la de los 2000 la cultura ganó mayor institucionalidad a través de la Ley de Cultura, por la cual se motivó —como se mencionó— la creación del órgano rector de dichas políticas.

Una mención importante fue la incorporación del Paraguay como miembro fundador, junto con Argentina, Brasil y Uruguay, en 1992, del denominado Mercado Común del Sur (Mercosur). Este bloque buscaba en sus inicios la integración económica, pero más adelante se vio el interés de incorporar modificaciones a su acta constitucional, de manera que se complementó dicha integración desde un orden social y cultural (Olmos, 2009).

Por tanto, se fijaron los principios y las orientaciones del denominado Mercosur Cultural, lo cual llevó a que se actualice el sistema de información relativa a distintas áreas de política cultural, tales como la puesta en valor y conservación del patrimonio cultural, la investigación y el desarrollo en gestión cultural, la normativa legal y las técnicas de financiamiento (Endere, 2007, p.19).

Avances en el Mercosur Cultural han estimulado la creación del Sistema de Información Cultural del Mercosur (Sicsur), la Comisión de Economía e Industrias Culturales (Cecic) y la Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del Mercosur (Recam). Si bien esto comprende un progreso significativo en el proceso de integración, de acuerdo con Velázquez (2017) aún existe una ausencia de articulación real que debería invitar a «repensar el desarrollo desde la perspectiva cultural».

Otro aspecto importante es que en el 2018, con el objetivo de impulsar el sector audiovisual, uno de los sectores más dinámicos, se sanciona la Ley de Fomento al Audiovisual (Ley N.º 6106/2018) con el fin de «fomentar el desarrollo y consolidación de la actividad audiovisual y el crecimiento de la cultura cinematográfica, como componentes del desarrollo cultural, social y económico del país». A través de la mencionada ley se ha creado el Instituto Nacional del Audiovisual Paraguayo, el Consejo Nacional del Audiovisual, así como el Fondo Nacional del Audiovisual Paraguayo.

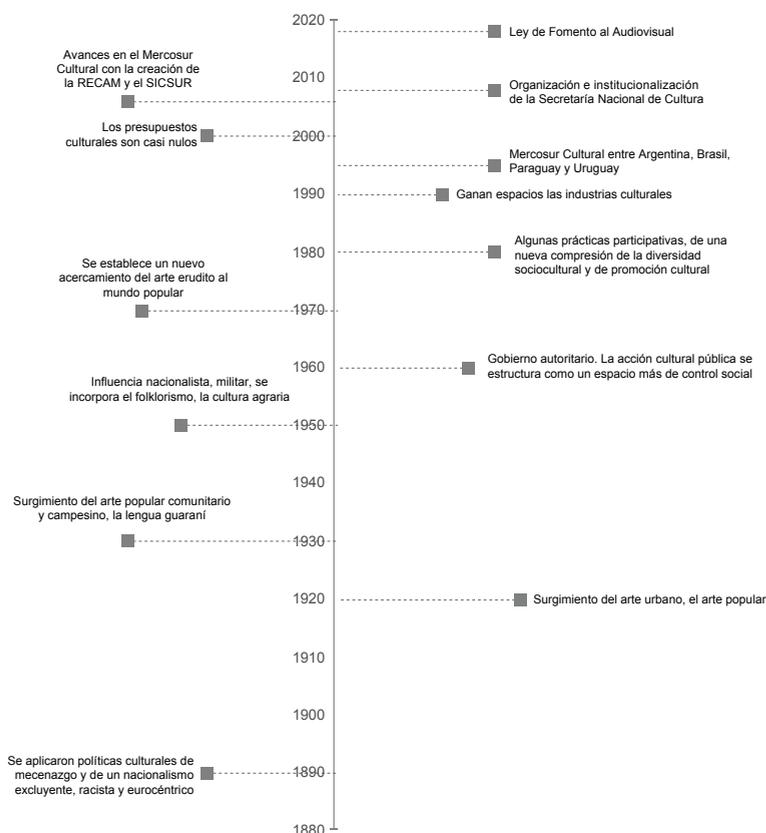


Figura 1.
Evolución de las políticas culturales en Paraguay 1880-2018

Fuente. Elaboración propia con datos extraídos de Zamorano, 2012, y documentos oficiales.

El sistema de gestión de la política pública concerniente a la cultura en el Paraguay se vio marcada por coyunturas vividas tanto en el ámbito político como social y económico a lo largo de los años.

De los estudios realizados por Zamorano (2012) se identificaron tres modelos de políticas culturales que Paraguay ha utilizado a lo largo de su historia. El primero de estos colonialista y civilizatorio, un segundo modelo de tipo autoritario y el tercero y actual un modelo multiculturalista, por el cual se da lugar al reconocimiento de minorías étnicas y religiosas, así como de otros grupos minoritarios que conforman la sociedad paraguaya.

Es a partir de la década de los noventa del siglo XX que se establecen instituciones referentes de las políticas culturales en Paraguay, tal como se indica en la figura 2. Primero, por medio de la creación de un Viceministerio de Cultura, dependiente del Ministerio de Educación, y luego, en 1998, el Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (Fondec), mediante la Ley N.º 1299/98, cuya misión es promover y financiar actividades culturales privadas en todo el territorio nacional. En el 2006 se desprende del Ministerio de Educación todo lo concerniente al diseño, la regulación y el impulso de las políticas culturales, constituyéndose de este modo la Secretaría Nacional de Cultura —Ley N.º 3051—, más adelante, en el 2012, la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual —Ley N.º 4798— se convierte en un organismo autónomo e independiente del Ministerio de Industria y Comercio.

Figura 2.
Línea de tiempo de creación de instituciones referentes de las políticas culturales en Paraguay

Fuente. Elaboración propia con base en Meza y Olmedo-Barchello, 2018.



4.3 Los planes de cultura del Paraguay

Los distintos planes de cultura que se han venido diseñando e implementando desde 1992 han considerado la dimensión cultural del desarrollo, basándose en objetivos trazados por la Unesco relacionados con un mayor impulso de este sector y los planes de Gobierno, así como políticas de Estado y la propia coyuntura vivida en cada periodo.

En este sentido, el Plan Nacional de Cultura de 1992-1997 trazó como ejes principales la importancia de la participación del Estado en la vida cultural, la consideración de la dimensión cultural del desarrollo, la afirmación, el enriquecimiento de las identidades culturales y el fomento de la cooperación cultural internacional (Zamorano, 2012).

Por su parte, el plan diseñado entre el 2007 y el 2011 se enmarcó en aspectos tales como «la actualización, la transparencia, la participación, la corresponsabilidad, la transversalidad, la modernidad, la posibilidad de autoevaluación y de proponer políticas realizables» (Corte Suprema de Justicia, 2008). Con este plan se inicia una nueva era en cuanto a políticas culturales, la cual coincide con la creación de la entidad rectora en el 2006.

Luego de una serie de cambios en la propia Secretaría Nacional de Cultura, se llevó a cabo la redacción del Plan Nacional de Cultura para el periodo 2013-2018, el cual indica:

Se vuelve necesario cambiar el enfoque en lo que atañe a la inversión en el desarrollo cultural: el Estado debe facilitar las condiciones para que las comunidades, diversos sectores e individuos expresen sus potencialidades creativas y reflexivas, y accedan al uso y consumo de los bienes culturales, mediante intervenciones oportunas, en espacios de formación, interrelación y conocimiento. (Secretaría Nacional de Cultura, 2014)

Este plan delineó sus ejes prioritarios con base en la institucionalidad de la gestión cultural en el Estado, aspectos tales como la vida, la diversidad y la ciudadanía cultural, así como en conformidad con los procesos y espacios de creación y, finalmente, el patrimonio cultural.

El actual Plan Nacional de Cultura 2018-2023 recoge los grandes avances realizados con el fin de potenciarlos ante un escenario en el que la globalización, la tecnología, la innovación y el bono demográfico⁴ no pueden quedar de lado. Los ejes abarcan el desarrollo sostenible, los procesos culturales, los bienes y el patrimonio cultural.

De igual modo, teniendo en cuenta la transversalidad de la cultura a otras áreas del desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 incorpora en lo concerniente al ámbito cultural aspectos tales como «cautelar el patrimonio cultural y promover la igualdad en el acceso a bienes, servicios y políticas culturales», el «desarrollo de servicios y destinos turísticos accesibles que generen puestos de trabajo y coadyuven a la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural del país», así como la «promoción, la proyección y comercialización de los productos y servicios culturales paraguayos al mundo» y «fortalecer la producción y el consumo de productos culturales nacionales» (Secretaría Técnica de Planificación de la República del Paraguay, 2014).

Todo esto basándose en el cuidado de la diversidad y la multiculturalidad de la población paraguaya, con especial atención en los pueblos originarios y otros grupos minoritarios.

⁴ El bono demográfico se refiere al periodo en el cual la proporción de personas en edad de trabajar crece en relación con las personas en edades potencialmente dependientes, con un mayor peso relativo de la primera en relación con la segunda (Saad, Miller, Martínez y Holz, 2012).

5. El financiamiento de la cultura en el Paraguay

Un aspecto importante en el momento de analizar la aplicación de las políticas culturales es a través de su asignación presupuestaria. Para Bonet (2016), la relevancia presupuestaria en el conjunto de las políticas públicas tiende a ser marginal, por tanto, los objetivos, las prioridades, las estrategias y los instrumentos de intervención nacen casi siempre para dar respuesta a una necesidad habitualmente objetiva, además de ser «un excelente indicador de los vaivenes y las prioridades de las políticas gubernamentales» (p. 12).

A principios de la década de los noventa, con la creación de la Subsecretaría de Estado de Cultura, dependiente del Ministerio de Educación, el presupuesto asignado a esta cubría, en su mayoría, gastos corrientes. Para 1991, se había logrado un modesto presupuesto para gastos de capital a través del cual se asignaron fondos para el financiamiento de programas culturales (Escobar, 2007).

Con la creación del Fodec a finales de la década de los noventa y la Secretaría Nacional de Cultura a mediados de la de los 2000, el presupuesto destinado a la cultura dentro del Presupuesto de Gastos de la Nación, si bien no tiene un gran impacto, traza un cambio dentro del contexto de las políticas públicas hacia dichas áreas, lo cual era prácticamente nulo antes de la creación de los mencionados entes.

Considerando el periodo de estudio 2008⁵-2020, se ha podido constatar que el 2011 fue el único año en que se observó un alto monto destinado a la cultura, de más de PYG 60 000 millones, lo que representa el 0,04 % del producto interno bruto de Paraguay. En la figura 3 se observa que, en los años siguientes, los montos, si bien fueron decreciendo, en promedio solo

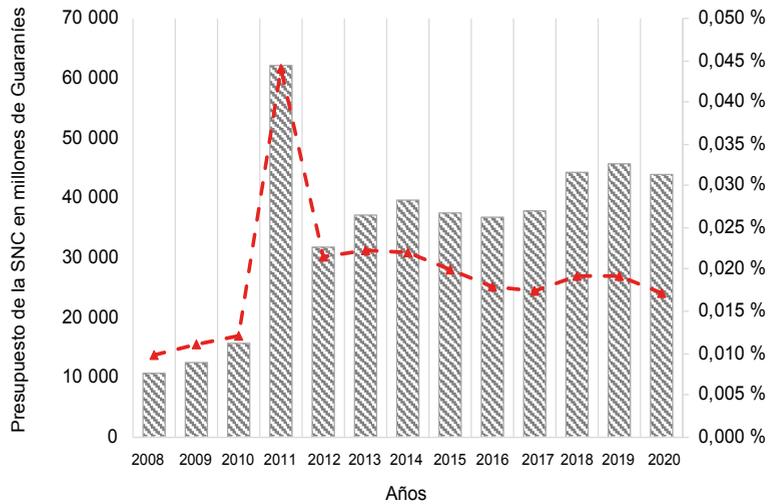
⁵ Se inicia el estudio con el año 2008, debido a los datos obtenidos para el análisis del presupuesto destinado a la Secretaría Nacional de Cultura, coincidiendo este con su pleno funcionamiento desde su creación.

han alcanzado el 0,06 % del presupuesto destinado a cultura en el periodo analizado.

Los presupuestos culturales, si bien son aún exigüos, en el año del Bicentenario de la República del Paraguay, celebrado en el 2011, se dio un punto de inflexión en los fondos destinados a una mayor promoción y fomento de las manifestaciones culturales.

Figura 3.
Evolución del presupuesto de la SNC y su relación con el PIB. Años 2008 a 2020

Fuente. Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central del Paraguay.



Nota: los datos para el 2020 se refieren a proyecciones estimadas.

Por su parte, el Fondec, desde 1999 y hasta el 2018 ha beneficiado a un total de 2926 proyectos, lo cual representa en guaraníes 65 100 millones, siendo las artes escénicas las más favorecidas. En la figura 4 se indican los porcentajes de distribución por disciplinas de los montos asignados a lo largo del periodo analizado.

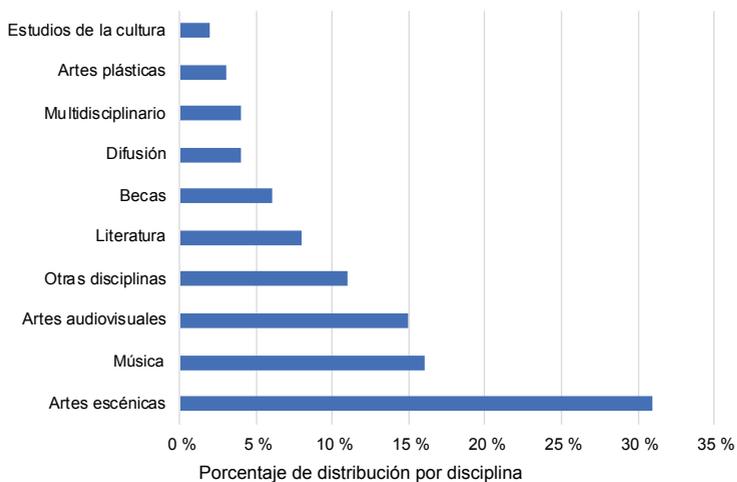


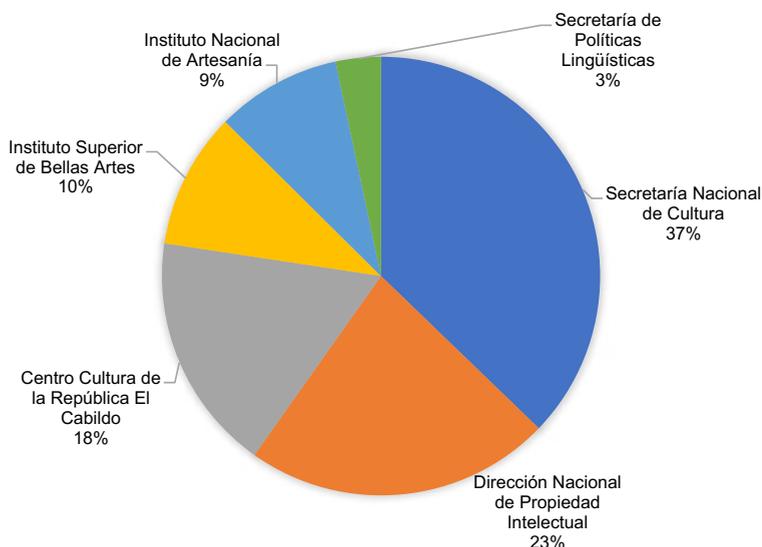
Figura 4.
Distribución en porcentajes de montos destinados a las disciplinas beneficiadas

Fuente. Extraído de Fondo Nacional de la Cultura y las Artes, 2019.

En la figura 5 se puede observar la distribución en porcentaje del presupuesto público a entidades estatales relacionadas con las políticas culturales en Paraguay para el 2019. En este, la Secretaría Nacional de Cultura es la que mayor presupuesto obtiene —37 %—, le sigue la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual con el 23 %, el siguiente es el Centro Cultural de la República El Cabildo, dependiente del Congreso Nacional, con el 18 %, el Instituto Superior de Bellas Artes, dependiente del Ministerio de Educación y Ciencias, con el 10 %, el Instituto Nacional de Artesanía, con el 9 %, y la Secretaría de Política Lingüística con el 3 %.

Figura 5.
Porcentaje de distribución de presupuesto público relacionado a entidades promotoras de la cultura en Paraguay

Fuente. Elaboración propia con datos de la Ley N.º 6258/2019, la cual aprobó el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal, 2019.



Si bien existe un mayor auge en la creación, la producción y el uso de las actividades y manifestaciones artísticas, visto esto desde los festejos del Bicentenario de la República del Paraguay realizados en el 2011, el apoyo a la industria cultural y creativa para participar de mercado de bienes culturales como, por ejemplo, el Micsur, ferias y otros, los fondos del Fondec y el propio presupuesto de la Secretaría Nacional de Cultura resultaban insuficientes para cumplir con dichas políticas públicas.

Otros fondos tales como los obtenidos por organismos multilaterales y ejecutados por el sector privado, como es el caso del Proyecto Economía Naranja, Fuerza Creativa del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), han inyectado recursos económicos y técnicos hacia este sector a través del otorgamiento de ayudas económicas, ferias, concursos y el estudio de las industrias creativas en Paraguay.

6. Otros aspectos relacionados con las políticas culturales

En un estudio realizado por el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID-LAB) en el 2019, se ha observado la percepción sobre la cercanía a las políticas de apoyo del Estado paraguayo de parte de actores relacionados con las industrias creativas, según el cual, salvo el sector del *software*, ningún otro sector indicó sentirse suficientemente apoyado por el Estado. Las industrias del campo audiovisual, la música y las artes escénicas percibieron como positiva la ayuda del Estado.

No obstante, sectores como el de artes visuales y videojuegos indicaron una nula interacción con el sector público. Los organismos consultados habían manifestado que las ayudas recibidas provenían de entes específicos tales como el Fondec, la Red de Inversiones y Exportaciones de Paraguay (Rediex), la Secretaría Nacional de Cultura y el Cabildo, alegando que «no existe una mirada global y estratégica para el sector creativo», es decir, «el Estado dispone de muchas herramientas, pero dispersas en diferentes organismos, con poca conexión entre sí» (CIRD y BID-LAC, 2019, p. 57).

Estas conclusiones guardan estrecha relación con lo mencionado por Velázquez (2017), quien plantea la necesidad de analizar el campo cultural desde una perspectiva transversal. En este sentido, las políticas públicas requieren de una mayor articulación y el fortalecimiento de los procesos de descentralización de la gestión cultural.

La Secretaría Nacional de Cultura de Paraguay, al igual que otras estructuras orgánicas de departamentos de cultura, tiene presente los sectores culturales tradicionales, tales como el audiovisual, la música, las artes escénicas, el libro, el patrimonio o las artes visuales, con un escaso apoyo a otros sectores creativos. Se ha observado, a través de dependencias dedicadas al apoyo a las industrias culturales y creativas, que se han propiciado la conformación de equipos que participen en los mercados del sector, tal como el Mercado de Industrias Culturales del Sur (Micsur).

No obstante, el escaso presupuesto y la propia estructura orgánica de dicha Secretaría Nacional han hecho que los fondos de los organismos multilaterales destinados al sector creativo hayan buscado apoyo privado para ejecutarse, tal es el caso del proyecto Promoción de la Economía Creativa en Paraguay del BID/FOMIN-CIRD.

La búsqueda de mercado, apoyo y fomento a emprendimientos del sector se ven direccionados hacia el Ministerio de Industria y Comercio, a través del Viceministerio de Mipymes y la Dirección Nacional de Emprendedurismo, la última dependencia de reciente creación en el 2019 que ha resultado como un medio facilitador para que emprendedores creativos encuentren un apoyo dentro de los entes gubernamentales.

Actualmente, existen iniciativas privadas como, por ejemplo, las que realizó en Asunción la Asociación Noche de los Museos y la Noche de las Galerías, organizada por la Asociación de Galerías del Arte en Paraguay, ambas financiadas por la Entidad Binacional Itaipú y apoyadas por la Municipalidad de Asunción y la Secretaría Nacional de Cultura.

Así mismo, la creación de la Federación de Industrias Creativas del Paraguay (FIC), en el 2018, la cual surge de la necesidad de constituirse en interlocutor del sector privado para el diseño y la implementación de políticas públicas dirigidas a dicho sector, ha impulsado la conformación de una mesa sectorial

de industrias creativas y servicios de la Rediex del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), además de tener una activa participación en la elaboración del Plan de Mipymes (CIRD, 2018).

7. Conclusiones

El aporte de las políticas de desarrollo a los sectores culturales y creativos en el Paraguay indican que aún es necesario mayor fomento y promoción, así como la articulación con otras políticas públicas.

Se ha visto a lo largo del trabajo que la dimensión cultural en las políticas de Estado ha sido relegada, lo cual se puede explicar por la historia reciente: los 36 años de gobierno autoritario que vivió Paraguay, en el que poco se pudo avanzar en cuanto a la participación, el acceso, la diversidad y la identidad con lo cultural.

El sector cultural en Paraguay tiene iniciativas que son incipientes, muchas de las cuales subsisten gracias a la intervención del Estado, a través de los fondos no reembolsables, así como de ayudas de los distintos entes, bien sean estos públicos o bien privados.

Se percibe una disociación entre entes que llevan adelante las políticas. Por un lado, la Secretaría Nacional de Cultura y el Centro Cultural de la República El Cabildo, por otro, el sector privado y, recientemente, la incursión del Ministerio de Industria y Comercio para el apoyo de las industrias creativas.

Otro aspecto a resaltar es la gestión cultural, la cual debe formalizarse, así como las políticas industriales deberían proporcionar un mayor énfasis en sectores emergentes con gran potencial, como lo son el sector cultural y creativo. El financiamiento de la cultura es un aspecto que debe estudiarse mejor tanto por los hacedores de políticas públicas como por el ámbito académico y científico-social, limitándose los fondos para este sector ante la falta de instrumentos alternativos que permitan hacer frente ante unos recursos limitados.

El desarrollo de instrumentos tecnológicos, la formalización y la legislación de plataformas de financiamiento privado, así como una ley de mecenazgo, son algunos ejemplos que pueden dar respuesta a la necesidad de mayor solvencia a emprendimientos que no se encuentran directamente relacionados con la producción de bienes y servicios tradicionales en Paraguay.

Referencias

Bonet, L. (2016). La dimensión sectorial de las políticas culturales en España: balance, límites y perspectivas. En J. Ruis y J. Rubio (Coord.) *Treinta años de políticas culturales en España: participación cultural, gobernanza territorial e industrias culturales*. (23-44). Valencia: Universitat de València.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. (2008). *Agenda 21 de la cultura*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG), Ajuntament de Barcelona.

CIRD (Centro de Información y Recursos para el Desarrollo). (02 de octubre de 2018). *Nace la FIC-Federación de Industrias Creativas del Paraguay. Proyecto: Promoción de la economía creativa en Paraguay*. Recuperado de <https://bit.ly/37DkNEd>

CIRD (Centro de Información y Recursos para el Desarrollo); BID-LAB (Banco Interamericano de Desarrollo). (2019). *Diagnóstico cuantitativo y cualitativo de la economía naranja en Paraguay*. Paraguay: CIRD. Recuperado de <https://bit.ly/37wh9f6>

Constitución Nacional de la República del Paraguay. (1992).

Corte Suprema de Justicia. (2008). *Digesto cultural de la República del Paraguay*. Asunción: División de investigación, legislación y publicaciones. Centro Internacional de Estudios Judiciales. Recuperado de <https://bit.ly/3dNx75y>

DGEEC (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos). (2014). *Pueblos indígenas en el Paraguay. Resultados finales de población y vivienda 2012*. Fernando de la Mora: DGEEC. Recuperado de <https://bit.ly/3kpdnYx>

DGEEC (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos). (2017). *Encuesta permanente de hogares*. DGEEC.

DGEEC (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos). (2019). *Paraguay. Proyecciones de población nacional, áreas urbana y rural, por sexo y edad, 2019*. Recuperado de <https://bit.ly/3jlRM22>

Endere, M. L. (2007). Documento sobre la legislación nacional Argentina y su relación con las convenciones establecidas por Unesco dentro del sector cultura y patrimonio mundial. En Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe (Comp.) *Legislaciones en el Mercosur relativas a las Convenciones de Cultura aprobadas por la Unesco. Estudio de la situación actual en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*. (7-44). Montevideo: Oficina Regional de Ciencia de la Unesco para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://bit.ly/2FUEMmg>

Escobar, A. (2007). Legislación paraguaya y normativa internacional: un estudio comparativo Unesco. En Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe (Comp.) *Legislaciones en el Mercosur relativas a las Convenciones de Cultura aprobadas por la Unesco. Estudio de la situación actual en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*. (103-117). Montevideo: Oficina Regional de Ciencia de la Unesco para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://bit.ly/35qv8R6>

Fondo Nacional de la Cultura y las Artes. (2019). *Fondec. 20 años apoyando la cultura*. Asunción: Fondec. Recuperado de <https://bit.ly/34IUWOP>

García-Canclini, N. (1987). Políticas culturales en América Latina. En N. García-Canclini (Ed.) *Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano*. (13-61). México D.F.: Grijalbo. Recuperado de <https://bit.ly/3melmbC>

Ley N.º 1299/98. (18 de junio de 1998). Que crea el Fondo Nacional de Cultura. Congreso de la Nación Paraguaya.

Ley Nacional de Cultura N.º 3051/06. (2006). Congreso de la Nación Paraguaya.

Ley N.º 4798/12. (2012). Que crea la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (DINAPI). Congreso de la Nación Paraguaya.

Ley N.º 6106 de Fomento al Audiovisual. (28 de agosto de 2018). Congreso de la Nación Paraguaya.

Luque, V. (2015). Cultura y desarrollo sostenible. *Periférica Internacional. Revista para el Análisis de la cultura y el Territorio*, 16, 51-61. DOI: <https://doi.org/10.25267/Periferica.2015.i16.05>

Martinell, A. (Coord.) (2010). *Cultura y desarrollo. Un compromiso para la libertad y el bienestar* Madrid: Fundación Carolina, Siglo XXI.

Meliá, B. (1997). *Una nación dos culturas* (4a ed.). Asunción: Centro de Estudios Paraguayos.

Meliá, B. (2010). Lenguas indígenas en el Paraguay y políticas lingüísticas. *Currículo Sem Fronteiras*, 10(1), 12-32.

Meza, M. G.; Olmedo-Barchello, S. (2018). Situación actual de las industrias culturales y creativas en Paraguay. En J. J. Sánchez-Balaguer; S. Arroyo-Serrano; J. F. Parra-Azor; A. J. Verdú-Jover (Coord.) *Las industrias culturales y creativas en Iberoamérica. Evolución y Perspectivas*. (319-345). Orihuela: Cátedra iberoamericana «Alejandro Roemmers» de Industrias Culturales y Creativas.

Olmos, H. (2009). *Gestión cultural y desarrollo: claves del desarrollo*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Recuperado de <https://bit.ly/34nVBQ1>

Quiñónez de Bernal, C. (2012). Diversidad cultural e interculturalidad en el marco de la educación formal en Paraguay. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 8(1), 7-23.

Saad, P.; Miller, T.; Martínez, C.; Holz, M. (2012). *Juventud y bono demográfico en Latinoamérica*. Madrid: Secretaría General Organización Iberoamericana de Juventud. Recuperado de <https://bit.ly/35ocNnN>

Santa Cruz, M. C. (2012). *Diversidad sociocultural en Paraguay*. Secretaría Nacional de Cultura. Recuperado de <https://bit.ly/2ThzuEr>

Secretaría Nacional de Cultura. (2014). *Plan Nacional de Cultura 2013-2018*. Recuperado de <https://bit.ly/2HvtG7r>

Secretaría Nacional de Cultura. (2018). *Plan Nacional de Cultura 2018-2023*. Paraguay. Recuperado de <https://bit.ly/2FRzzeR>

Secretaría Técnica de Planificación de la República del Paraguay. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*. Recuperado de <https://bit.ly/2TvezOt>

Unesco. (1982). *Declaración de México sobre las políticas culturales*. Conferencia mundial sobre las políticas culturales (Mondiacult).

Unesco. (1998). *Informe final. Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo*. Unesco. Estocolmo, Suecia, 30 de marzo – 2 de abril. Recuperado de <https://bit.ly/31AuclY>

Unesco. (2001). *Declaración Universal de la Unesco sobre la diversidad cultural*. Recuperado de <https://bit.ly/3mdaESt>

Velázquez, V. (2016). Aproximación a la gestión cultural pública en Paraguay. *Panorama da Gestão cultural na Ibero-América*. (22), 199-217.

Velázquez, V. (2017). Procesos y condiciones de las políticas culturales del Paraguay en el marco de la cuestión social del Mercosur. *Revista Mercosur de Políticas Sociales*, 1, 35-65.

Yúdice, G. (2019). Políticas culturales y ciudadanía. *Educação & Realidade*, 44(4), 1-24. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-623689221>

Zamorano, M. M. (2012). La evolución de las políticas culturales del Paraguay: hegemonías y transformaciones. *Cuadernos de Observación En Gestión y Políticas Culturales*, (1), 8-23.

