



Ministerio de Educación y Cultura (2009)

“Institucionalidad Cultural”.

Dirección Nacional de Cultura, Montevideo. 196 páginas.

Cultura/desarrollo/Estado/políticas culturales

Coordinación general: Gustavo Robaina.

Corrección, diseño y diagramación: Nairí Aharonián Paraskevaídis.

Impresión: Imprenta Rojo.

De esta edición 400 ejemplares.

Esta publicación surge de las ponencias presentadas en el Seminario Internacional sobre institucionalidad cultural en el Uruguay realizado el 26 y 27 de octubre del año 2007 en la Sala Balzo del complejo SODRE.

Agradecimientos: este seminario fue posible gracias a la colaboración del SODRE; las embajadas de Chile y de Colombia; el Convenio Andrés Bello.

El seminario contó también con el apoyo de UNESCO, Mercosur Cultural, la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Universidad de la República (UR).

ISBN: 978-9974-36-139-3

# **Institucionalidad cultural**

Autoridades de la Dirección Nacional de Cultura  
del Ministerio de Educación y Cultura

Autoridades

Ministra de Educación y Cultura:  
Ing. María Simón

Subsecretario de Educación y Cultura:  
Dr. Felipe Michellini

Directora General de Secretaría:  
Dra. Panambí Abadie

Director Nacional de Cultura:  
Dr. Hugo Achugar

Director General de Proyectos Culturales:  
Gabriel Calderón

**Institucionalidad  
cultural**



# Introducción

**Gustavo Robaina<sup>1</sup>**

Esta publicación surge de los aportes de ponentes nacionales e internacionales que participaron del seminario sobre institucionalidad cultural realizado en la sala Balzo del Complejo del Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE) en la ciudad de Montevideo, durante los días 26 y 27 de octubre del año 2007.

El seminario es una iniciativa de la en ese entonces Dirección de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), y de los esfuerzos sumados por otros organismos e instituciones que hicieron posible esta actividad, así como los resultados que se publican en este volumen.

El tema de la institucionalidad cultural fue uno de los ejes seguidos en las discusiones del proceso de la Asamblea Nacional de la Cultura el 1° y 2 de abril de 2006 en la ciudad de Salto, Uruguay. De los insumos surgidos de esta instancia de participación ciu-

---

1 Coordinador del Seminario internacional sobre institucionalidad cultural en el Uruguay.

dadana fue posible comenzar dar curso una serie de acciones por parte del gobierno dando cuenta de las propuestas allí surgidas construyendo capacidades en toda la sociedad para transitar un proceso de reforma de nuestra institucionalidad cultural.

De una rápida lectura de las relatorías y documentos que se elaboraron en oportunidad de la Asamblea Nacional de la Cultura es posible identificar varios elementos referidos a lo que puede ser entendido como institucionalidad cultural. La discusión giró principalmente en torno a cuál debía ser el papel del Estado dentro del quehacer cultural del país. La referencia fue al modo de hacer -o de no hacer- del Estado para con la cultura así como a cuál era el diseño institucional más adecuado para garantizar los derechos culturales de la ciudadanía y de los agentes culturales. Las propuestas en este sentido oscilaron entre una reforma del diseño organizacional, la generación de espacios para la participación de los actores directamente involucrados en la política cultural, o la creación de nuevos instrumentos jurídicos y de políticas de promoción y fomento de las artes, el patrimonio, la educación artística y los medios de comunicación.

Comenzar a conceptualizar lo que implica la institucionalidad cultural implicó pensar en varios aspectos que fueron modificando los alcances del término y, sobre todo, la difícil tarea de responder a la pregunta de por dónde comenzar. En un primer momento y en consonancia con el tono de las discusiones de la Asamblea Nacional de la Cultura se entendió a la institucionalidad cultural como las leyes, decretos, resoluciones y otros marcos jurídicos que establecen reglas para la actividad cultural en este caso, en Uruguay. Sin embargo, se tuvo la impresión de que la institucionalidad como tal, refiere a aspectos más amplios que al mero marco jurídico. La idea fuerza del seminario fue pensar a la institucionalidad cultural como aquellas *reglas de juego* que Uruguay posee para el desempeño de su vida cultural. Tomando esta elaboración, más general y abstracta, se intentó pensar en cuál podía ser la relación del Estado con los agentes priva-



dos de la cultura, cuáles eran los instrumentos públicos con que el país cuenta para poder cumplir con los derechos y obligaciones con el área de la cultura, así como con cuáles serían las pautas que promovieran o inhibieran la actividad cultural y a qué respondería cada uno de estos factores.

Teniendo en cuenta que las acciones que involucran decisiones estatales o gubernamentales que, en última instancia, insumen recursos públicos, deberían contar con el mayor grado de consenso para consolidarse en tanto políticas de Estado con la mayor legitimidad social y académica posible, haciendo viables las decisiones que se tomaran, es que se consideró esta actividad como un espacio de importancia para detenerse y pensar a la luz de las reflexiones que conjugaran experiencia y teoría, aprendizajes y método, reflexión crítica y propuestas para contribuir a la toma de decisiones.

Para seguir aportando a este proceso de acumulación se entendió deseable generar un espacio de debate e intercambio con un fuerte énfasis en un aprendizaje conjunto. El formato seminario y los mecanismos previstos para asegurar las mejores condiciones posibles para socializar una discusión en todo el país pareció el camino más adecuado en ese momento, sin perjuicio de que existan otros y aún mejores.

Se buscó, además, incentivar al espacio académico en un mayor análisis del área de la institucionalidad cultural y de las políticas culturales para seguir construyendo insumos que permitieran avanzar y profundizar el desarrollo cultural del Uruguay, así como mejorar el desempeño del Estado en esta materia.

Esperamos que estos aportes aquí presentados inviten a seguir pensando y a considerar a las políticas culturales como políticas públicas y como parte de las obligaciones del Estado para con los ciudadanos, así como poder seguir colocando estos temas dentro de la agenda académica.

El seminario estuvo atravesado por varios ejes que estructuraron su coherencia en función de los objetivos planteados. Por un lado, se pensó en un formato que permitiera en poco tiempo de

encuentro concentrar la presentación de los elementos necesarios para abrir un debate que no es nuevo en el Uruguay, ya que ha sido planteado sistemáticamente en diferentes Asambleas de la Cultura, como bien aclarara María Inés de Torres en su exposición. Sin embargo, se buscó seguir aportando sobre este proceso social con experiencias ya recorridas y con insumos académicos que contribuyeran a tomar las mejores decisiones aportando una mirada crítica y conceptual hacia la discusión.

De un breve análisis de algunas referencias internacionales con que se contaba se comenzó a delinear cuáles serían las experiencias que podrían aportar mayor cantidad de elementos y que, en sintonía con algunas premisas e interrogantes que se planteaban a la hora de pensar en Uruguay, podríamos conocer para identificar cómo fueron resueltos o afrontados en otros contextos.

Fue posible en esta instancia un intercambio con los equipos del Convenio Andrés Bello, a quienes agradecemos profundamente su oportuna participación puesto que se encuentran al momento de escribir estas líneas con la publicación de una ardua y ambiciosa investigación que recoge y caracteriza la institucionalidad cultural de diecinueve países de América Latina. En ese momento, el proceso de avance que Alejandro Sánchez tenía sobre la temática, permitió que fuera posible contar con información de primera mano sobre el panorama general de la institucionalidad cultural en aspectos tales como su referencia dentro de las constituciones nacionales, los mecanismos para organizar las intervenciones públicas en áreas patrimoniales, de promoción de expresiones artísticas, el libro y la lectura, el cine y el audiovisual o la radiodifusión. Ello fue complementado por las conclusiones que fue posible esbozar en el momento en que se encontraba la investigación respecto a la institucionalización de la participación ciudadana en la hechura de las políticas culturales, el grado de institucionalización de las políticas culturales en el continente; así como trayectorias comunes dejando entrever la necesidad de seguir profundizando en la historicidad de los cambios acaecidos.

La importancia específica que constituyó este valioso aporte de Alejandro Sánchez nos permitió visualizar el entramado institucional con que cuentan muchos países permitiendo ubicar al Uruguay en el escenario internacional y evaluar su estado de situación. Las coincidencias y profundas diferencias en los recorridos nos invita a pensar que el área de la institucionalidad pública en cultura no está marcada en su totalidad por iniciativas aisladas y repletas de originalidad, sino que somos parte –al igual que las instituciones que generamos– de los discursos hegemónicos que se han sucedido respecto a la conceptualización que sobre la noción de cultura se haga en determinado momento, sus alcances las políticas culturales que se generen en consecuencia trascendiendo fronteras nacionales.

A modo de lograr una visión integral y general sobre cuáles eran las características de la institucionalidad cultural en el Uruguay, la ponencia elaborada por Gonzalo Carámbula ubicó de forma muy gráfica el intrincado camino que representa el tema de la institucionalidad cultural y cuánto –más o menos– lo es para el caso uruguayo atendiendo algunas particularidades. Además de presentar una fotografía de las características y alcances de las instituciones culturales, permitió visualizar conceptualmente la discusión, por demás profunda, que el seminario pretendió abordar dejando planteados dos aspectos que atravesarían toda la actividad: la pregunta inicial de *si el Uruguay se encuentra en condiciones de asumir sus derechos/responsabilidades respecto a la promoción y garantía de los derechos de identidad y diversidad cultural*, y la subsiguiente, vinculada a *si el diseño institucional que el país posee le permite cumplir con los principios de transversalidad, complementariedad y especificidad* (principios más que deseables para guiar las políticas públicas y aún mayor en el área de las políticas culturales). Estas dos preguntas fueron encontrando sus respuestas, o, quizá, interrogantes más profundas, a la luz de las sucesivas presentaciones de los ponentes.

De un sucinto análisis de las características de la institucionalidad cultural de algunos países y de los diferentes procesos de reforma que han atravesado éstos en América Latina y en Europa, fue posible apreciar algunas características que nos llamaron la atención pensando en la realidad uruguaya. La participación de los ponentes internacionales, tuvo lógica en su presentación y coherencia en los contenidos que presentaron. En la elección que se realizó de las experiencias intervinieron varias dimensiones que influyeron en su invitación.

Por un lado, es llamativa la variedad de países que han atravesado diferentes procesos de reforma en la institucionalidad cultural. Este hecho, destacado en la ponencia de Sánchez como uno de los indicadores del *débil proceso de institucionalización de las políticas culturales en el continente*, habla de la posibilidad de transcurrir ese camino en la medida en que las condiciones sociales, políticas y jurídicas respecto de los derechos culturales y de las obligaciones del Estado mejoran. No solamente llaman la atención las reformas efectivas que se realizaron, sino los relatos institucionales y políticos que sobre su base se generan y cómo quedaron plasmados en los imaginarios de las sociedades y en los discursos institucionales.

Al comenzar la comunicación con cada ponente internacional, primaba el interés de que aportaran a este seminario una breve reseña de los procesos mencionados, que diera cuenta de los actores involucrados, de cuáles fueron los factores endógenos (institucionales y políticos) y exógenos (sociedad civil, gobierno nacional, cooperación internacional) que determinaron la adopción de un determinado modelo y de aquellos que contribuyeron a su concreción. También era de interés conocer de dónde surgía la iniciativa de llevar adelante un proceso de reforma de la institucionalidad cultural, qué fortalezas y debilidades percibían en el proceso, así como la legitimidad con que había contado la iniciativa.

Además de las características del proceso y de los actores involucrados, parecía importante dar cuenta de la dimensión de la participación ciudadana en las políticas culturales en estos procesos. Como queda en evidencia en la presentación de Alejandro Sánchez, la institucionalización de la participación ciudadana respecto a las políticas culturales ha sido una impronta que ha marcado un diferencial en los procesos contemporáneos de reforma de la institucionalidad cultural en Latinoamérica. Las experiencias que se seleccionaron incluían de un modo diferente en cada uno de los casos, mecanismos que posibilitaban la participación de actores no gubernamentales, ya fuera en representación de sectores artísticos, colectividades, o instituciones responsables de la gestión del patrimonio o medios de comunicación, o bien como personas representativas de la cultura de sus países.

Este seminario tuvo como objetivo inscribirse en el proceso de reforma del Estado en el que Uruguay se encuentra, sustentado en principios rectores tales como la democratización del Estado y la descentralización y participación ciudadana. Se buscó entonces contar con aquellos relatos que dieran cuenta también de varias nociones que, hoy en día, lideran aquellos discursos acerca de la reforma del Estado y de la formación de las políticas públicas en arreglo a las características de las sociedades del siglo XXI. Este aspecto quedó plasmado en varias ponencias, haciendo referencia a nociones referidas al modelo de gestión pública que se persiga en cada caso. Es posible afirmar que, a grandes rasgos, los aportes sobre este tema se agrupan bajo dos nociones de necesaria complementariedad:

- aspectos relacionados a un enfoque de *governabilidad*, que refiere a las capacidades técnicas, organizacionales y administrativas con que cuentan los gobiernos para hacer efectiva su intervención, incluyendo la dotación de los recursos y diseño organizacional necesarios para una gestión eficiente del Estado –ele-

mentos estos de la gobernabilidad, que incluyen la discusión respecto a cuáles serían las *capacidades institucionales* para cumplir con los objetivos que los organismos poseen-;

- aspectos referidos al *modo o proceso de gobierno*, contenidos en el denominado enfoque de *la goberanza*, dando cuenta de que además de un Estado fortalecido y técnicamente *aggiornado* es necesario contar con las características de las sociedades modernas requieren en lo que hace a la generación de capacidades sociales para gobernar donde el Estado es un actor legítimo e importante pero no suficiente -en términos de Luis F. Aguilar, el pasaje *de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales*.

A cada ponente internacional se le pidió, a modo de guía, una breve descripción del modelo institucional adoptado, así como la naturaleza jurídica de su estructura y el alcance del modelo adoptado en términos territoriales y de los organismos que creó, modificó o eliminó. Se buscó también conocer cuáles fueron las principales dificultades en el proceso de implementación del cambio. Respecto del papel de la sociedad civil (sectores artísticos, industrias culturales, organizaciones empresariales y sindicales de la cultura, organizaciones sin fines de lucro, fundaciones e instituciones privadas culturales) en esos nuevos modelos, se intentó indagar en el grado de participación de la misma, así como sobre quiénes integran los espacios de participación, los mecanismos de elección de los integrantes, el grado de incidencia que poseen en la toma de decisiones y el tipo de participación que se prevé en lo que respecta a las funciones que poseen dichos espacios dentro del organigrama.

Teniendo en cuenta todos estos aspectos, las experiencias internacionales se dividieron sobre la base de los mecanismos de participación previstos, el grado de intervención en la toma de decisiones que éstos tuvieran, su naturaleza jurídica (consejos

asesores o consejos resolutivos), así como su lugar dentro de la estructura organizacional del Estado (inserto en una estructura ministerial o como órgano máximo del organigrama).

En una primera mesa participaron Juan Luís Mejía (quien fuera el Ministro de Cultura que encabezara el proceso de reforma de la institucionalidad cultural en Colombia que culminara con la aprobación de la Ley General de Cultura) y Xavier Finá (miembro del grupo encargado por la Generalitat de Cataluña de liderar el proceso de reforma de la nueva institucionalidad cultural). Esta mesa se denominó de *modelos consultivos*. Es necesario aclarar que el tipo de modelo organizacional que adoptó Cataluña no es un modelo puro de espacios consultivos para la participación ciudadana, sino que conjuga en las atribuciones que la ley le confiere, aspectos consultivos y aspectos resolutivos o ejecutivos propiamente dichos, como la función de *organizar la política de ayuda y promoción de la actividad cultural*. Además de estas dos ponencias se le solicitó a Teresa Porzecanski (doctora en antropología, trabajadora social y poeta) que realizara un comentario de ambas presentaciones que enriqueciera la discusión pensando en la realidad Uruguaya.

En la segunda mesa participaron Agustín Squella (quien encabezara el proceso de reforma de la institucionalidad cultural de Chile y que integra actualmente el Directorio del Consejo Nacional de las Artes y de la Cultura) y Juan Antonio Mac Gregor (alto funcionario del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes de México). Esta mesa giró en torno a los *modelos resolutivos* y contuvo las experiencias que conjugaron la formulación, ejecución y evaluación de las políticas culturales a nivel nacional, con órganos rectores colegiados. Para esta mesa, y por las experiencias que incluía, fue solicitado a la doctora Cristina Zurbriggen (doctora en Ciencia Política de la Universidad Eberhard-Karls de Tubinga, Alemania, docente e investigadora del Área de Estadío y Políticas Públicas en el Instituto de Ciencia

Política de la Universidad de la República y profesora en la Licenciatura de Relaciones Internacionales de la Universidad ORT) que realizara los comentarios de estas dos experiencias.

Por último, se propuso generar un espacio de reflexión pensando estrictamente en la realidad uruguaya. Para ello fueron convocados María Inés de Torres y a Hugo Achugar para que, sobre la base de los lineamientos planteados para este seminario y la vasta experiencia de ambos académicos en la temática, aportaran elementos sustanciales pensando en el tema de la institucionalidad cultural para nuestro país. Además, fue invitado Gerardo Caetano (historiador y politólogo, con experiencia en políticas culturales y diversidad cultural) para que oficiara de comentarista de ambas ponencias. Todos centraron su mirada en la acumulación social y académica que existía en la sociedad Uruguaya a partir de las asambleas de la cultura que desde hace varios años se vienen realizando y las distintas referencias al tema en cuestión. Los aportes constituyeron una mirada crítica sobre puntos álgidos que es necesario tener en cuenta, así como los riesgos y debilidades de las acciones que se han generado con un correlato propositivo como síntesis de las jornadas.

Sólo resta invitar a la lectura, agradecer a todos los participantes de este seminario -ponentes, comentaristas-, a los equipos de producción, comunicación y a la dirección que hicieron posible la realización de la actividad y la publicación. El móvil fue y sigue siendo generar un pequeño aporte a una discusión ciudadana, en clave democrática y con el objetivo en seguir construyendo capacidades para el desarrollo cultural del país y de sus habitantes.



# Hacia la caracterización de la institucionalidad cultural en América Latina

**Alejandro Sánchez López de Mesa**

Intento una caracterización de la institucionalidad cultural en América Latina, que sintetiza los resultados preliminares de la investigación que realizo para el Convenio Andrés Bello. La investigación, que a la fecha del seminario se halla a medio camino, pretende hacer inteligible, en cada país, el sistema institucional del nivel central encargado del diseño e implementación de las políticas culturales.

Si bien tiene un sesgo evidentemente formal, la apuesta intenta precisar el lugar en el Estado de las instituciones, así como sus principales atribuciones, competencias y relaciones, con miras a construir una representación de los sistemas institucionales que permita compararlos. Su objeto son, pues, los relatos consignados en las normas, en el discurso oficial y en los mapas institucionales, a partir de los que se intenta fijar el sentido de las intervenciones públicas en la cultura.

El ejercicio utilizó como insumos ejercicios previos de caracterización de las instituciones del sector cultura en el continente. En especial los trabajos desarrollados por Edwin Harvey, quien realiza una caracterización muy completa de la institucionalidad

dad cultural y las políticas de apoyo y financiación pública de la música, el teatro y la cinematografía en los países iberoamericanos, Canadá, Francia y el Reino Unido<sup>1</sup>. Si bien la investigación debe mucho al trabajo de Harvey, su objeto es distinto. Se pretende construir una mirada panorámica a los sistemas institucionales, que permita identificar algunos énfasis y silencios en las apuestas públicas.

Además de los trabajos de Harvey, cabe destacar otras indagaciones previas como el Directorio de Instituciones de la UNESCO<sup>2</sup>, la Red Internacional de Políticas Culturales<sup>3</sup>, el Observatorio Mundial sobre la Condición Social del Artista de la UNESCO<sup>4</sup> y, en particular, la Guía de la Administración Cultural Iberoamericana<sup>5</sup> y los Sistemas Nacionales de Cultura<sup>6</sup> de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Fuentes que, como aquellas otras citadas en los distintos capítulos, sugieren la construcción progresiva de un campo disciplinar en torno a la pregunta por las características de la institucionalidad cultural en el continente.

- 
- 1 Se trata de los siguientes documentos: HARVEY, Edwin, *Política y Financiación Pública de la Música. Países Iberoamericanos en el Concierto Internacional (Antecedentes, Instituciones y Experiencias)*, Fundación Autor, Madrid, 2006. HARVEY, Edwin, *Política y Financiación Pública del Teatro. Países Iberoamericanos en el Concierto Internacional (Antecedentes, Instituciones y Experiencias)*, Fundación Autor, Madrid, 2005; y HARVEY, Edwin, *Política y Financiación Pública del Audiovisual. Países Iberoamericanos en el Concierto Internacional (Antecedentes, Instituciones y Experiencias)*, Fundación Autor, Madrid, 2005.
  - 2 [En línea] Disponible en <http://www.lacult.org/institucion/listado.php?pais=8> [Consulta: 9 de Abril de 2007]
  - 3 [En línea] Disponible en [http://www.incp-ripc-org/index\\_s.shtml](http://www.incp-ripc-org/index_s.shtml) [Consulta: 9 de abril de 2007]
  - 4 [En línea] Disponible en [http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL\\_ID=32056&URL\\_DO0DO\\_PRINTPAGE&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=32056&URL_DO0DO_PRINTPAGE&URL_SECTION=201.html) [Consulta: 9 de abril de 2007]
  - 5 [En línea] Disponible en <http://www.oei.es/cultura/guia.htm> [Consulta: 9 de Abril de 2007]
  - 6 Sistemas Nacionales de Cultura [En Línea] Disponible en: <http://www.oei.es/siscult/index.html> [Consulta: 3 de Marzo]

## De la Sustancia a la Pregunta por la Institucionalización de los Diseños Institucionales: Algunas Características Generales de la Institucionalidad Cultural del Nivel Central en el Continente

Si bien a la fecha del congreso aún no concluye la revisión comparada de las constituciones, cabe destacar todos los países que integran la muestra<sup>7</sup> cuentan, en su Carta Política, con artículos que establecen derroteros a la política cultural. Mientras las constituciones de Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica contienen pocas alusiones explícitas a los propósitos públicos en materia cultural, otros países se caracterizan por incluir múltiples referencias. Tal es el caso de Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá y Nicaragua.

Constituciones como la de Bolivia, Honduras, Colombia, Guatemala, Cuba, Panamá y Venezuela incluyen capítulos exclusivos al tema de los derechos culturales o los propósitos públicos en este campo. En otros países, estos se presentan como parte de los capítulos o apartes destinados a la educación. Vale la pena preguntarse si las propuestas sustantivas allí consignadas dan cuenta de intentos particulares por dar sentido a los conceptos de cultura e identidad.

La cultura es tematizada en varias de las cartas magna a partir del concepto de **derechos culturales**, cuyo pleno ejercicio compete garantizar al Estado brasileño y cuya mención titula el capítulo segundo de la Constitución colombiana. Otro de los conceptos que intentan apuntalar la intervención del Estado y que han sido objeto de discusión en distintos foros multilate-

---

7 Se incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

rales es el de **desarrollo cultural**, presente, por ejemplo, en las constituciones de Chile y de Ecuador.

Más recientemente, las constituciones han incorporado nuevos conceptos rectores como el derecho a acceder a la cultura o el derecho a **participar en la cultura**. Ello quizás se relacione con una de las características más sobresalientes de la institucionalidad contemporánea en el continente, como lo es el interés por promover la participación de la sociedad civil en la construcción de los derroteros de la política cultural.

Desde la década de los noventa, se vienen realizando en los países de la región foros, congresos, diálogos y mesas desde los que se apuesta por avanzar en la construcción de una nueva definición del papel del Estado en el desarrollo cultural y refundar la legitimidad del campo cultural. El movimiento da cuenta de un esfuerzo por asegurar que las “necesidades culturales” se correspondan con una distribución más equitativa de los capitales simbólicos.

El *cuadro 1* da cuenta de los escenarios creados con dicho propósito:

*Cuadro 1: La Construcción Participativa de la Política Cultural*

País	Evento	Año Duración
Argentina	Primer Congreso Argentino de Cultura	2006
Brasil	Conferencia Nacional de Cultura	2005-2006
Chile	Cabildos Culturales	1999
	Tercera Convención Nacional de Cultura (Valparaíso)	2006
Colombia	Foro Nacional de Cultura	2001
Ecuador	Proyecto “Diálogo de Saberes”	
El Salvador	Diálogo Nacional por la Cultura	2005-2006
Guatemala	Congreso Nacional sobre Lineamientos de Políticas Culturales.	2001
Honduras	I Gran Diálogo Nacional de la Cultura	1999
México	Foros de Consulta Popular sobre Política Cultural y Desarrollo	1995
República Dominicana	I Congreso Nacional de Cultura y Desarrollo	2002
Uruguay	Asamblea Nacional de la Cultura	2006
Venezuela	Congreso Nacional de Cultura	2006

Además de estos espacios cuya existencia se acota en el tiempo, las instituciones rectoras del nivel central han apostado en la mayoría de los países por la creación de consejos, comités y foros permanentes, en su mayoría de carácter consultivo, para garantizar la participación permanente de los actores sociales en el diseño de la política cultural. Se trata de esfuerzos por institucionalizar la participación, cuyo funcionamiento debería ser objeto de una investigación particular.

En el *cuadro 2* se exponen las instancias adscritas al nivel central.

Tanto el desarrollo y los instrumentos utilizados en estos escenarios como la manera en que los objetivos públicos en el campo cultural son tematizados aún deben ser investigados a partir de estudios comparados. Aún falta historizar lo que a todas luces es un movimiento continental.

En cuanto a las constituciones, cabría señalar finalmente que dos son los temas que predominan en los diferentes textos: la preocupación por el patrimonio cultural y la titularidad del espectro electromagnético y los fines públicos de la radiodifusión. Asuntos ambos claramente asociados a la construcción de los Estados-nación.

El patrimonio cultural, argamasa esencial en la construcción de los relatos que fundan la nación, quizá sea uno de los primeros asuntos que requirieron de una institucionalidad cultural. Más allá de los primeros museos, bibliotecas y archivos nacionales, cuya creación se remonta incluso en algunos países a las últimas décadas del siglo XIX, varios Estados se comprometieron ya desde los años treinta en la creación de entidades especializadas para la gestión del patrimonio histórico y artístico, con competencia sobre distintos tipos de patrimonio.

Cabe destacar por supuesto la creación en Brasil del Instituto de Patrimonio Histórico Artístico Nacional (IPHAN) en 1937 durante el mandato de Getulio Vargas. La entidad aún conserva su importancia en el concierto regional como una de las más

Cuadro 2: La Institucionalización de la Participación

País	Institución	Lugar en el Estado
Brasil	Conselho Nacional de Política Cultural	Órgano Consultivo del Ministerio de la Cultura
Chile	Comité Consultivo	Órgano Asesor, <i>ad honórem</i> , del Directorio del Consejo en lo relativo a políticas culturales
Colombia	Consejo Nacional de Cultura Consejos Departamentales, Municipales y Distritales de Cultura	Órgano Asesor del ministerio de Cultura Integrados por Convocatoria pública, mediante un proceso de elección.
Cuba	Direcciones Provinciales y Municipales de Cultura	La labor del ministerio se desconcentra en estas direcciones, que bien pueden ser vistas más como órganos ejecutivos que como instancias de participación.
El Salvador	Consejo Técnico Consultivo	Integrado por siete miembros nombrados por la presidencia del Concultura. El Consejo debe asesorar las decisiones del presidente y promover "la cogestión gubernamental y privada".
México	Foro Ciudadano de la Cultura y las Artes	Creado por la Ley que crea el Conaculta como órgano de opinión y asesoría.
Nicaragua	Consejo Nacional de Cultura	
Paraguay	Consejo Nacional de Cultura	Creado por la ley nacional de Cultura. Ha de actuar como organismo asesor y consultivo de la Secretaría. El organismo reemplaza al Consejo Asesor de Cultura, instancia de carácter consultivo que hacía parte de la estructura de la anterior subsecretaría.
Panamá	La ley que creó la institucionalidad preveía en su artículo 11 la creación de un Consejo Consultivo. La dependencia desapareció con posterioridad.	
Perú	Consejos Regionales de Cultura	Encargados inicialmente de hacer propuestas al INC.
República Dominicana	Consejo Nacional de Cultura	La secretaría es dirigida por este organismo colegiado, en el que participan representantes de la sociedad civil.
Venezuela	Consejo Federal de la Cultura Consejos Estadales de Cultura Consejos Municipales de Cultura	Organismos con competencias consultivas y ejecutivas, a los que compete participar en el diseño y evaluación de la política cultural en sus respectivos ámbitos de competencia.

ambiciosas en el diseño e implementación de políticas para el patrimonio en el continente.

Asimismo, la creación en México, en 1938, del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), que se constituiría en hito continental y pieza angular de la institucionalidad cultural mexicana hasta nuestros días. Curiosamente, México es el único país de la muestra que no incluye en su constitución política disposiciones expresas en materia de patrimonio.

Finalmente, cabe destacar también la experiencia de Argentina como otro de los países pioneros en el desarrollo de un diseño institucional que perdura hasta nuestros días. En 1940 el parlamento argentino daría vía libre a la ley N°12.665, que creó la Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos, que fue pronto tomada replicada por las administraciones provinciales en este país.

En cuanto a la radiodifusión, todos los textos constitucionales la definen explícitamente como un servicio que hace uso de un recurso natural público limitado cuya titularidad es del Estado. El derecho a utilizar el espectro se otorga por períodos de tiempo determinados, que oscilan entre los diez y los treinta años. En la mayoría de los países, una misma entidad es la responsable por el otorgamiento de títulos habilitantes en radio y televisión, cosa que no ocurre, sin embargo, en países como Brasil y Colombia.

Usualmente, el derecho de uso se otorga a través de concesiones o licencias, por las que se paga una contraprestación inicial considerable y montos anuales. En Chile y Colombia, buena parte de los recursos recaudados por el otorgamiento de las licencias para la televisión ingresan a fondos administrados por las entidades a las que se encarga la regulación del sector, que son utilizados para promover la producción y la transmisión de programas culturales y de interés nacional, el acceso al servicio y, en el caso colombiano, al fortalecimiento de los operadores públicos.

Ahora bien, la investigación ha permitido descubrir, como rasgo característico de la institucionalidad cultural en el continente una débil institucionalización. La mayoría de las institucio-

## Cuadro 1.1. Reformas Recientes a la Institucionalidad Cultural En América Latina

Argentina	Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación	Fue incluida en el ámbito de la presidencia en 1996, mediante el decreto 454. Tan sólo tres años después, se le fusionó con la Secretaría de Prensa y Difusión y un año más tarde se estructura organizativa sería modificada por el decreto 402 de 2000, que creó la subsecretaría de cultura. En 2001, el decreto 1466 de 2000 creó el Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte, cuya estructura sería modificada en un par de oportunidades. Finalmente, en 2001, el decreto 355 de 2002, que reestructura el Ejecutivo, crea la Secretaría de cultura y define una estructura básica.
Bolivia	Viceministerio de desarrollo de las Culturas	Creado en 1997
Brasil	Ministerio de la Cultura	En 2006, el decreto 5.711 reorganiza la Estructura del Ministerio, eliminando instituciones como la Secretaría de Música y Artes Escénicas de Brasil, la Secretaría del Libro y la Lectura y la Secretaría de Patrimonio.
Chile	Consejo Nacional de la Cultura y Las Artes	En 1998 se presentó un proyecto de ley que creaba la Dirección Nacional de Cultura. El proyecto, modificado por el ejecutivo, culminó su tránsito legislativo en 2003 con la creación del Consejo Nacional de la Cultura y Las Artes
Colombia	Ministerio de Cultura	El Ministerio de la Cultura es creado en 1998. En 2003 enfrentó reformas significativas en su estructura y Funciones. En 2007 el Congreso otorgó facultades extraordinarias al ejecutivo para modificar varias de sus entidades adscritas: el ICANH, el Instituto Caro y Cuervo, la Dirección de Patrimonio y la naturaleza jurídica del Museo Nacional.
El Salvador	Consejo Nacional para la Cultura y el Arte de El Salvador (Concultura)	Concultura fue creado por decreto ejecutivo en 1991. Absorbió la mayor parte de la estructura del antiguo Ministerio de Cultura y Comunicaciones. El Decreto Ejecutivo N°92 del 23 de septiembre de 2005 modificó radicalmente su estructura y funciones.
Guatemala	Ministerio de Cultura y Deportes	En 1995 el gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca suscribieron el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, donde se identificará la necesidad de modernizar la Institucionalidad Cultural en atención a nuevos objetivos. El Acuerdo Gubernativo Número N°354-2001 de 2001 modifica el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Cultura y Deportes.



México sólo	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA)	Creado en 1989 a través de un decreto gubernamental, enfrentó una Reforma profunda en 1994, así como reformas puntuales posteriores en su estructura y Funciones. Pese a su aparente estabilidad, hasta 2004 fue presentado el proyecto de Ley para "legalizar" su existencia.
Paraguay	Secretaría de Cultura	Creada mediante la ley nacional de Cultura, ley 3051 en 2007. Reemplazó a la Subsecretaría de Cultura, creada por el decreto-ley N°5269 del 29 de marzo de 1990 y dependiente del Ministerio de Educación y Culto. La Subsecretaría había enfrentado una significativa reforma en su estructura y funciones en 1998, en el marco de la expedición de una nueva ley general de educación.
Perú	Instituto Nacional de Cultura	Creado en 1971. El decreto supremo N°034 de 2002, declaró al INC en proceso de reestructuración, con el propósito de modificar su estructura sin modificar sus funciones. Se conformó una Comisión de reestructuración que estableció un Nuevo Reglamento de Organización y Funciones fijado en el decreto N°017 de 2003
República Dominicana	Secretaría de Estado de la Cultura	Sólo es creada en 2000, para centralizar un conjunto disperso de iniciativas estatales en materia cultural.
Uruguay	Dirección de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura	Experimenta en la actualidad un proceso de transformación que se espera conduzca a la creación de un organismo autónomo con rango ministerial. Como parte de este esfuerzo, la Dirección organizó en 2006 la Asamblea Nacional de Cultura.
Venezuela	Ministerio de Cultura	En 1999, la reforma constitucional hizo del Consejo Nacional de la Cultura (Conac), entidad establecida en 1975, un organismo dependiente del recién creado Viceministerio de Cultura, en el Ministerio de Educación. En 2005, el decreto N°3.464 creó el Ministerio de Cultura, que mantiene al Conac como entidad con muchas menos atribuciones, competencias y recursos.

nes rectoras han enfrentado profundas transformaciones en sus funciones, competencias y estructura durante la última década, cuyo sentido y efectos generales deben ser estudiados aún.

La exposición al cambio que enfrenta la institucionalidad cultural en el continente bien puede ser el resultado de objetivos gubernamentales, no pocas veces inspirados en propósitos distantes del campo cultural, de los cambios en los paradigmas desde los que se piensan las políticas culturales o de las presiones que resultan de movilizaciones sociales que hacen de lo cultural uno de los fundamentos de sus reivindicaciones y demandas. Lo cierto es que, en muchas ocasiones, las transformaciones son tramitadas a través de actos administrativos o decretos gubernamentales, lo que suele restarles visibilidad y dificulta tanto su debate público como rastrear las transformaciones que experimenta la institucionalidad.

El *cuadro 1.1* presenta un inventario de las reformas recientes que ha experimentado la institucionalidad cultural del nivel central durante la última década.

### *Las más estables*

Costa Rica	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes de Costa Rica	Creado por la Ley N°4788 del 5 de julio de 1971
Cuba	Ministerio de Cultura	La Reforma Constitucional de 1976 creó el Ministerio de Cultura, que reemplazó al Consejo Nacional de Cultura creado en 1961.
Panamá	Instituto Nacional de Cultura	Creado mediante el decreto-ley N°63 del 6 de junio de 1974. Sólo hasta 1995 obtuvo una sede propia.
Ecuador	Consejo Nacional de Cultura	Pese a la estabilidad institucional, existe dispersión normativa y un entramado complejo de atribuciones y competencias en materia de política cultural.

## Rasgos Comparados de los Diseños Institucionales en Distintos Campos de Intervención Pública

La investigación debe producir descripciones de los entramados institucionales desde los que se coordinan las intervenciones públicas en los siguientes campos: patrimonio, promoción de las expresiones artísticas, el libro y la lectura, el cine y el audiovisual y la televisión y la radio. A la fecha del congreso, pueden presentarse ya algunas conclusiones, que permiten apreciar en forma comparada algunos rasgos sobresalientes de los diseños.

Todos los países de la región, salvo Brasil, cuentan con una ley-marco para la protección, registro y promoción del **patrimonio**. Una en un conjunto complejo y disperso de normas<sup>8</sup>. En el caso brasileño, si bien no existe una ley-marco, la Constitución nacional señala expresamente un repertorio extenso de los bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la nación, incluyendo aquellos que hacen parte del patrimonio inmaterial como las formas de expresión, los modos de crear, hacer y vivir, las creaciones artísticas, científicas y tecnológicas. La misma carta magna establece obligaciones del Estado y la sociedad para con el patrimonio e indica que los daños y amenazas al patrimonio serán castigados por ley.

Parecieran primar tres diseños institucionales. En primer lugar, en países como Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana la coordinación de las intervenciones públicas compete a de una dirección del primer nivel ejecutivo en el organigrama del ministerio, viceministerio o secretaría del ejecutivo encargada de orientar las intervenciones públicas en la cultura.

---

8 Tal dispersión y profusión normativa es señalada por diversos autores. Véase, por ejemplo, CASTELLANOS Valenzuela, Gonzalo, *Sistema Jurídico de Incentivos Económicos a la Cultura en los Países del Convenio Andrés Bello*, Convenio Andrés Bello, 2003.

Otro grupo de países optó por asignar las competencias ejecutivas en materia de patrimonio a instituciones que gozan de autonomía financiera y administrativa. Así ocurre en Brasil, Costa Rica, Honduras, Perú y Uruguay. Venezuela bien podría ser incluido en este grupo, pero aclarando que se trata de una entidad desconcentrada, con una menor autonomía financiera.

Cabe destacar que en Brasil y Ecuador se optó por un diseño mixto. Aún cuando existe una dependencia del nivel central, adscripta al ente rector, a la que se encomiendan funciones directivas frente a la política pública en este campo, buena parte de las acciones son competencia de un ente con significativos niveles de autonomía financiera y administrativa: el Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), en Brasil y la Casa de la Cultura Ecuatoriana en Ecuador<sup>9</sup>.

México no se ajusta a ninguno de los dos diseños institucionales propuestos. El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes fue creado para coordinar las acciones que implementan instituciones independientes como el INAH, con una larga tradición en el diseño e implementación de políticas para el patrimonio, la Comisión Nacional para la Preservación del Patrimonio Cultural y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (Inba).

La investigación desarrolla aún más tales comparaciones. Se indaga por la entidad dentro del andamiaje estatal a la que se hayan adscriptas las principales entidades públicas que desarrollan acciones en materia de patrimonio tales como los archivos nacionales. También interesa precisar a quién compete reconocer y declarar el valor patrimonial de un bien mueble o inmueble o de una expresión inmaterial y por los programas desarrollados para la protección y promoción del patrimonio inmaterial. La comparación, sin duda, ganará en densidad en la medida en

---

9 La Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión, a la que el artículo N°65 de la Constitución nacional garantiza recursos públicos y autonomía administrativa, tiene a su cargo la Biblioteca Nacional del Ecuador y el Sistema Nacional de Archivos y debe desarrollar planes y programas de acción para la conservación, registro y promoción de distintos tipos de patrimonio.

que se logre precisar como los países de la región han descentralizado atribuciones y competencias del ente rector respecto al patrimonio.

En materia de **promoción a las expresiones artísticas**, la investigación pretende caracterizar las instituciones del nivel central encargadas de dirigir la política pública, así como aquellos mecanismos directos de promoción, entendidos como aquellos apoyos entregados a los creadores a través de subsidios directos. De estos se privilegiaron dos instrumentos en función de la información compilada: los fondos y otros instrumentos de apoyo otorgados a través de concursos públicos, y el mantenimiento de grupos o elencos como dependencias públicas dedicadas a la creación artística.

Las conclusiones preliminares permiten destacar la existencia en varios países de diseños en los que si bien las Instituciones que dirigen la política de promoción a las expresiones artísticas de hayan adscritas directamente al organismo rector de la política cultural, se descentralizan los instrumentos y los mecanismos para la asignación de recursos.

Entre los países en los que es posible constatar dicha tendencia se cuentan Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, Uruguay y Venezuela, si bien es necesario realizar algunas precisiones. En Brasil, Ecuador, Colombia y Uruguay la ejecución de la política pública de promoción a las expresiones artísticas compete a una entidad del primer nivel ejecutivo en el ente rector, si bien mantienen sistemas de apoyo a través de fondos concursables, que asignan subsidios reembolsables y no reembolsables a proyectos evaluados por comisiones de especialistas.

Cuba propone un diseño distinto dadas las características del régimen. Vale la pena destacar, sin embargo, los niveles relativos de descentralización y autonomía de buena parte de las agencias públicas que integran su sistema de fomento a las expresiones artísticas. En el caso venezolano, existe un amplio inventario de premios a la creación artística en los diferentes campos, aunque

recientemente el Estado apuesta a la financiación directa en distintas especialidades.

Un segundo grupo de países lo integran aquellos cuya apuesta por la promoción de expresiones artísticas se sustenta prioritariamente en el apoyo a elencos públicos. Se trata de aquellos cuya institucionalidad expresamente reconoce esta situación y en los que no fue posible constatar la existencia de mecanismos descentralizados para el otorgamiento de subsidios.

Integran este grupo Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y República Dominicana. En estos países la política de promoción a las expresiones artísticas es ejecutada por una o varias dependencias del primer nivel ejecutivo, a la que por lo general se hallan adscritos los diferentes elencos y agrupaciones públicas. En varios de ellos, sin embargo, existen concursos para el otorgamiento de premios a los creadores, así como programas de transferencias de recursos públicos a organizaciones culturales no gubernamentales, e incluso fondos públicos destinados a dicho fin.

Dada la dispersión de la normatividad que contempla mecanismos indirectos de apoyo a las artes, se optó por indagar en la existencia de leyes de mecenazgo y de instituciones dedicadas a regular y promover la participación privada en la promoción de las expresiones artísticas. Si bien se logró dar con experiencias valiosas, la información recabada en este campo aún es escasa.

La institucionalidad del nivel central encargada del diseño e implementación de políticas para la **promoción del libro y la lectura** y la **promoción del cine y el audiovisual** presenta algunos rasgos en común que vale la pena resaltar. Todos los países de la muestra, salvo Honduras y Bolivia<sup>10</sup>, cuentan con legislación es-

---

10 Sólo desde 1998 Honduras cuenta con una dependencia encargada del registro de la producción bibliográfica a través del número estándar de identificación internacional del libro (ISBN), existe un Consejo Nacional del Libro, sobre el que ha sido especialmente difícil hallar información. En Bolivia se estudia a la fecha un proyecto de ley del libro y las acciones públicas en este campo se desarrollan en el marco del Plan Nacional de Lectura 2005-2015.

pecífica para el sector. Dado el estado del proyecto, se presentan algunas conclusiones preliminares para el campo del fomento al libro y la lectura.

Las similitudes en los diseños institucionales del nivel central para la promoción del libro y la lectura quizás sea el resultado del impacto y desarrollo de hitos significativos en la regulación y el apoyo público al sector. La Ley Malraux, promulgada en Francia en 1975 y la ley de Guayaquil de 1992, promovida por organismos multilaterales, cuyo interés manifiesto es promover el desarrollo de la industria editorial nacional, dejan su impronta en la institucionalidad continental.

Las leyes crean en todos los casos consejos, institutos, comités a los que se asignan funciones consultivas o decisorias respecto a la política pública para el libro y la lectura. Todos comparten funciones consultivas y decisorias, y están integrados por representantes del Estado y la sociedad civil. Adicionalmente, el plan suele ser el mecanismo mediante el que los objetivos públicos se llevan a la práctica, lo que distingue a este campo frente a otros sectores de intervención pública en la cultura.

La composición de estos cuerpos colegiados permite establecer comparaciones en función de la cuantía de los representantes de la sociedad civil que los integran. Así, un primer grupo está integrado por Argentina, Brasil, Venezuela y Nicaragua, en donde más del 50% de los miembros de los organismos son representantes de empresas privadas y agremiaciones civiles. Un segundo grupo lo integran Perú, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y Uruguay, en donde más del 30% de sus miembros participan de este espacio como representantes de organizaciones privadas y de la sociedad civil. Mientras, en un tercer grupo se hallan Brasil y Ecuador, países con una participación menor al 30%.

La normatividad también incluye mecanismos para el otorgamiento de apoyos directos a distintos eslabones de la cadena productiva.

Los fondos concursables para el fomento de expresiones artísticas, descritos en otro capítulo, suelen incluir a la creación literaria y la edición de libros entre los objetos del apoyo público. Adicionalmente, en países como Argentina, Brasil, Chile, México, República Dominicana y Perú fue posible descubrir que las instituciones que las instituciones que orientan la política pública para el libro y la lectura administran fondos específicos para el apoyo al sector.

Los fondos de fomento al libro y la lectura suelen ser financiados con recursos del presupuesto general de la nación, donaciones, partidas asignadas por otras leyes y por lo recabado por concepto de multas y sanciones. Su administración compete a distintas entidades, según el caso, bien sea que el órgano rector de las políticas culturales sea el ente encargado, que sea competencia exclusiva del ministerio de educación, que sea responsabilidad compartida por ambas entidades o que sea delegada a instituciones de menor nivel jerárquico como las bibliotecas nacionales. También suelen coexistir distintos instrumentos, adscriptos a dependencias diversas.

Si bien otros países no cuentan con dichos fondos específicos, existe un inventario de los concursos a partir de los que el Estado apuesta por la promoción de la expresión artística en el campo literario. Tal es el caso de El Salvador, Venezuela, Panamá, Costa Rica o Uruguay, para citar algunos ejemplos. Adicionalmente, varios Estados de la región se hallan comprometidos directamente con la producción editorial a escala industrial.

Finalmente, la investigación pretende dar cuenta de un sector usualmente cercano a las preocupaciones e intereses del campo cultural, si bien bastante alejado de las competencias de los entes rectores de la política cultural en el continente: el campo de la **radiodifusión**.

El sector experimenta una acentuada liberalización que se desarrolla con distintas velocidades en todo el campo de las telecomunicaciones. Desde la década de los noventa y, en virtud, entre otros, de compromisos adquiridos en foros multilaterales,



la región apuesta a promover la competencia, liberalizar los controles públicos a los operadores y privatizar las empresas públicas que operaban en condiciones de monopolio. La apuesta por atraer nuevas inversiones que permitieran modernizar el sector y superar las que se diagnosticaron como ineficiencias de los monopolios estatales en la provisión de servicios básicos.

La convergencia tecnológica, es decir, la provisión de servicios de comunicaciones digitales –incluyendo texto, datos, imágenes y video– sobre plataformas comunes también transforma la industria y permite la emergencia de nuevas demandas de regulación que pronto se extendieron también a la radiodifusión. Así, buena parte de las reformas se ampararon en la necesidad de asegurar una convergencia del marco regulatorio que soportara y estimulara las opciones abiertas por los cambios tecnológicos.

Los cambios también promovieron la reorganización industrial del sector, que pasó a ser controlado por grandes operadores internacionales. La convergencia tecnológica estimuló las apuestas de quienes vieron la posibilidad de convertirse en operadores universales, adquiriendo las empresas estatales del sector o los operadores de cable en su afán por hacerse con las redes que les permitieran llegar a cada hogar con una oferta diversa de servicios. A la postre, la mexicana Telmex y la española Telefónica consolidarían su predominio en todos los mercados del continente<sup>11</sup>.

El Estado deja progresivamente de ser prestador de servicios para encargarse de promover la existencia de mercados competitivos. Las reformas crearon agencias reguladoras de los mercados de las telecomunicaciones<sup>12</sup>, obligadas a establecer y hacer cumplir un

---

11 MARISCAL Judith y RIVERA, Eugenio, *Organización Industrial y Competencia en las Telecomunicaciones en América Latina. Estrategias Empresariales*, CEPAL, Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico, Santiago de Chile, 2005. Véase también: ROZAS Balbotín Patricio, *Gestión Pública, Regulación e Internacionalización: El Caso de Telefónica SA*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, 2003.

12 El cambio fue tan brusco que incluso países de la región, como Guatemala o El Salvador, los implementaron aún sin contar con legislación en ma-

inventario novedoso de obligaciones relativas a la interconexión de redes y los regímenes tarifarios. Las distintas experiencias se distinguen por el grado de autonomía que se concedió a los reguladores y las competencias que le fueron asignadas. En todos los casos, sin embargo, los países le apuestan y han pasado a depender de la iniciativa privada para la modernización de la infraestructura de las telecomunicaciones.

En materia de **radiodifusión**, se ha optado en la región por al menos tres diseños institucionales.

Un primer grupo de países integrado por Bolivia, Brasil, El Salvador, Guatemala y México, optaron por otorgar a un organismo nuevo, usualmente una superintendencia de las telecomunicaciones, la administración del espectro y el otorgamiento de títulos habilitantes para la prestación del servicio de televisión, e incluso el de radio.

Por otro lado, Argentina, Chile, Ecuador y Colombia, aún cuando centralizaron en una entidad autárquica el otorgamiento de licencias y la regulación de buena parte de los servicios de telecomunicaciones, mantuvieron la televisión en un régimen distinto. Mientras, en países como Costa Rica y Perú, aún existe una menor especialización institucional y la expedición de títulos habilitantes compete directamente al ejecutivo.

Sorprende aún el distanciamiento progresivo –y casi diríamos sistemático– de los ministerios, secretarías, consejos e institutos encargados de coordinar el diseño e implementación de las políticas culturales en los países de la región de las decisiones del sector frente a la radiodifusión. Si bien ella se haya inscrita en historias particulares, de un sector que en buena parte del continente nunca estuvo expuesto a una importante intervención pública, su importancia para el consumo cultural de la región obliga a discutir en profundidad esta característica de los diseños institucionales.

---

teria de competencia, lo que les resultaría costoso en el mediano plazo y forzaría reformas apresuradas.

Los esfuerzos de la institucionalidad cultural suelen concretarse en el apoyo a la producción comunitaria y la producción de contenidos para ser transmitidos a través de frecuencias públicas. La investigación espera aportar a la caracterización de estos sistemas de apoyo público a la creación, la regulación de contenidos, las características generales de la regulación a cargo de las nuevas entidades encargadas de regular el sector de las comunicaciones y la existencia de frecuencias y emisiones públicas.

## **A manera de conclusión**

La institucionalidad cultural en América Latina experimenta movimientos que aún deben ser estudiados de manera comparada. Los esfuerzos por construir de manera participativa los objetivos de la política cultural, así como la institucionalización de la participación a través de cuerpos colegiados de carácter decisorio o consultivo, tanto en el nivel directivo del ente rector como en los distintos campos de acción, deben ser evaluados con miras a estimar su capacidad para transformar las intervenciones públicas en la cultura.

La alta exposición al cambio en los diseños institucionales, además, supone complejos retos. Dado su evidente sesgo formal y el tamaño de la muestra, la investigación no logra dar cuenta de las historias particulares y los entramados informales de relaciones entre las dependencias objeto de estudio, lo que impide apresurar evaluaciones sobre las consecuencias de esta aparente débil institucionalización del aparato encargado de coordinar las intervenciones públicas en la cultura.

Los rasgos principales de la institucionalidad encargada de coordinar las políticas culturales en los campos reseñados, permiten identificar algunas de las principales características que comparan los distintos diseños, así como puntualizar en algunas de sus diferencias. En términos generales, se observan movimientos comunes que aún deben ser objeto de relatos que intenten ubicarlos en una perspectiva comparada, o los esfuerzos periódicos

por caracterizar la institucionalidad cultural en América latina seguirán pareciendo obstinados intentos por aprehender un objeto que se desvanece.

# Luz para la cara oculta de la Reforma del Estado

**Gonzalo Carámbula**

La importancia de este seminario está dada, plantea el expositor, por dos ejes: la descentralización y la participación. Con el título de la ponencia se pretende aludir a que el sector cultura debe internarse en el reperfilamiento del papel del Estado, de sus funciones, de su manera de actuar en la sociedad. Cuando se habla del “lado oculto de la reforma del Estado”, se hace referencia a un paisaje boscoso, diverso, en donde los elementos nacen, viven y mueren. El bosque es todos y, simultáneamente, cada uno; es abierto, cambiante, vital, y esto debía tenerse en cuenta al analizar la institucionalidad.

Estudiar la forma y la funcionalidad de la institucionalidad cultural no puede ser el resultado de una correlación de fuerzas, como ha sucedido en varias propuestas de reforma institucional en Uruguay, y tampoco puede estudiarse a partir de una visión instrumental, sino que debe partirse desde los contenidos.

Es por ello que se plantean una serie de preguntas, que son su vez ejes problemáticos: ¿Uruguay está en condiciones de asumir sus derechos/responsabilidades para ejercer soberanamente las políticas y acciones que promuevan y garanticen su identidad y diversidad cultural? ¿Cuáles son las características principales de la institucionalidad cultural pública en nuestro país? ¿Está organizada para cumplir los principios de transversalidad, complementariedad y especificidad?

En Uruguay, la convención de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por su sigla en inglés) sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales vigente desde 2007, que reitera “los derechos soberanos de los Estados a conservar, adoptar y aplicar las políticas y medidas que estimen necesarias para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios”, tiene fuerza de ley. En este sentido, es necesario, para delinear convenciones de esta índole, que los Estados construyan sobre la base de consensos, de las grandes convergencias que se han dado en las comunidades –no sin debates–.

El camino para llegar a la afirmación casi mecánica, como una reiteración de orden, sobre los “derechos soberanos” de los Estados en materia de políticas culturales (asunción que traerá otros problemas como, por ejemplo, los binomios identidad-diversidad, centralidad-descentralización) fue amojonado con trabajosas aproximaciones. Desde el art. 27 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que perfilaba el derecho a la cultura en términos individuales, hasta el tríptico de conferencias convocadas por UNESCO –la de Venecia en 1970, la de México en 1982 y la de Estocolmo en 1998–, o la creación en América Latina del Convenio Andrés Bello, donde los aportes y debates fueron intensos.

Uruguay presenta ciertas características coyunturales generalizables, que el historiador inglés Eric Hobsbawm ha señalado en su reciente libro *Guerra y paz en el siglo XXI*: “la extraordinaria aceleración de la globalización (...) y las consiguientes tensiones surgidas entre los aspectos económicos, tecnológicos, culturales, etcétera”; “el colapso del equilibrio del poder internacional a partir de la segunda guerra mundial”; “la pérdida de capacidad del llamado ‘Estado-nación’”; “la proliferación de catástrofes humanas de masas, incluidas la deportación y el genocidio de pueblos enteros, y con ellas del temor generalizado”; “los problemas del modo civilizatorio inarmónico con la naturaleza”;

“la explosión de las comunicaciones y el desarrollo digital”. El conjunto de estas seis características se presentan como forma de ejemplificar de qué “bosque” se habla, al referirse a un paisaje dinámico, vital, acelerado, contradictorio y complejo.

Luego de presentadas estas características generales, compete señalar las dificultades se han tenido históricamente. Han existido problemas para desplegar **políticas de Estado** ya que Uruguay ha estado sujeto a la rotación no sólo de personas, impidiendo pensar una institucionalidad cultural con definición de política de Estado. Ha habido una larga desatención y **no-provisión de recursos** para compromisos asumidos, recursos humanos y materiales que harían posible el cumplimiento de estos compromisos del Estado para con la cultura. Existe además una organización de la administración pública **vertical y compartimentada**, que no contribuye ni a la transversalidad ni a la complementariedad, complementada con una **inadecuada estructura y capacitación** de los recursos humanos para la nueva concepción de las políticas culturales. A su vez, el marco normativo se encuentra **desactualizado**, más allá de los avances que se observan en este período de gobierno. Esta desactualización del marco normativo alcanza, por ejemplo, a los mecanismos de control de los gastos públicos en cultura o a los contratos profesionales con los actores de la cultura. Otro indicador a tener en cuenta es la **institucionalidad por aluvión** para otras concepciones de políticas culturales.

La compleja relación del Estado con la cultura se asemeja mucho a un caleidoscopio, un hexaedro en movimiento cuyas seis caras serían: el Estado como expresión de una comunidad cultural y su obligación de intervenir para asegurar la autonomía de la cultura; la obligación del Estado de “no hacer” para facilitar la vida cultural –lo que, si bien parece contradictorio, forma parte de esta figura en movimiento–; la actuación directa del Estado en relación con productos y servicios; las relaciones internacionales culturales y, por último, el Estado determinado por la cultura dominante.

Este hexaedro muestra problemas ideológicos, políticos, económicos, financieros, institucionales y de procedimiento que se interponen entre la declaración y la realidad. Los hechos abonan, aunque no siempre justificadamente, “el malestar cultural” y el escepticismo de los agentes de la cultura sobre su situación cotidiana respecto a los avances conceptuales y jurídicos que se han operado en los últimos tiempos.

Estos aspectos remiten a aspectos intrincados, como lo son los **límites complejos** y los **intereses difusos**, que plantean la tensión entre el intervencionismo y el derecho soberano a adoptar políticas, entre el papel del sector en políticas nacionales de magnitud, y la acumulación inercial de instituciones y servicios públicos. Estas tensiones llevan a generar, por ejemplo, figuras tales como la del “defensor del vecino” sin tener claro cómo se deben defender los intereses colectivos o difusos. Partiendo del acuerdo con lo planteado por el Director Nacional de Cultura Luis Mardones en lo referente a rechazar toda idea de valor oficial, y entendiendo por ello la orientación estética de las autoridades de turno, o el valor del statu quo, este tema debe plantearse para reflexionar sobre hasta dónde nos metemos, y hasta dónde no, para defender los derechos soberanos a adoptar políticas.

En este sentido, se presentan dos ejemplos: el planteo en Uruguay en relación con la censura de programas de televisión argentinos (televisión “chatarra”) con el acuerdo de “gente de la cultura” o la prohibición del presidente venezolano Hugo Chávez de la enseñanza en el sistema educativo formal del vallenato y del *reggaeton*, argumentando que alteraban el proyecto cultural venezolano. Es necesario ser cuidadosos al momento de resolver la idea de soberanía sin precisar cuidadosamente cuándo nos metemos y cuándo no con las autonomías. Éste es un punto crucial a resolver en una nueva manera de pensar la institucionalidad cultural.

Por otra parte, El término “perforaciones”, que forma parte de la terminología utilizada en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) puede ser utilizado también para las políticas cultura-



les, por ejemplo, haciendo referencia a cuando las políticas u orientaciones no pueden garantizar el curso en la aplicación práctica de las mismas. Existen perforaciones en las relaciones internacionales (en lo referido a la participación en los acuerdos comerciales, instancias de cooperación, instancias financieras internacionales, etcétera), el turismo (considerado en su complejidad, ante lo cual se desprende que su abordaje es mucho más amplio que el que se hace desde el turismo cultural), el deporte (entendido como forma de comunicación, que construye valores y que debe, por lo tanto, pensarse desde las políticas culturales) y los impactos ambientales. En relación con este último ítem, cuando se evalúan los impactos ambientales, por ejemplo, del puente colonia Buenos Aires, existe un indicador para la evaluación de impactos culturales, pero diseñado por ingenieros, o por una consultoría sin el nivel de experticia y desarrollo necesarios. Pero, además, existen perforaciones en otras cuatro grandes áreas: la economía, la educación, los medios de comunicación, y la ciencia, la tecnología y la innovación.

En lo que refiere a la economía –aclarando que no se habla aquí de la economía de la cultura, sino de la importancia de analizar la dimensión cultural de las políticas económicas-, no se puede desconocer, por ejemplo, la normativa jurídica que regula las actividades económicas y comerciales. Un buen ejemplo a tener en cuenta en este sentido puede ser el clúster audiovisual, que ha salido a competir con otros conglomerados que nada tenían que ver con cultura, quedando segundo, luego del clúster de los arándanos. Esto resulta positivo, claro, pero, para que sigan dándose experiencias similares, es necesario participar de y conocer estas lógicas.

Con respecto a la educación, cabe preguntarse cómo armonizamos las lógicas y cómo generamos inercias para que los programas, planes la reforma educativos formen parte del proyecto cultural del país.

En lo referido a los medios de comunicación, es necesario cuestionarse si convergencia tecnológica implica o no convergencia

institucional, ya que existe actualmente una gran oportunidad en lo referente al desarrollo de la radio y televisión digital, vinculada con los contenidos del marco regulatorio. La gente de la cultura no puede estar ajena a la discusión del marco regulatorio, en la nueva disposición del desarrollo de la televisión y radio digital, ya que se trata de una oportunidad histórica de desarrollo de la producción cultural del Uruguay.

Haciendo ya referencia al organigrama del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y a su misión institucional<sup>1</sup>, es necesario comenzar comentando que la estructura de este ministerio resulta sumamente abarcativa. En este sentido, y para este problema en particular, existe una propuesta que incluye la creación de un ministerio diferente para la Fiscalía de Corte y la Procuraduría General de la Nación, la Junta Asesora en Materia Económico-Financiera del Estado, la Fiscalía de Gobierno, la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo, la Dirección General de Registros, y la Dirección General de Registro Estado Civil. Es necesario dar una discusión seria en torno a esta propuesta, dejando de lado argumentos tales como “el agrandamiento del Estado. El debate debe estar centrado en contenidos, a partir de la misión del Estado, de la necesidad de una gran formación profesional, de estar a la altura con los recursos humanos y materiales, y es así que debe discutirse.

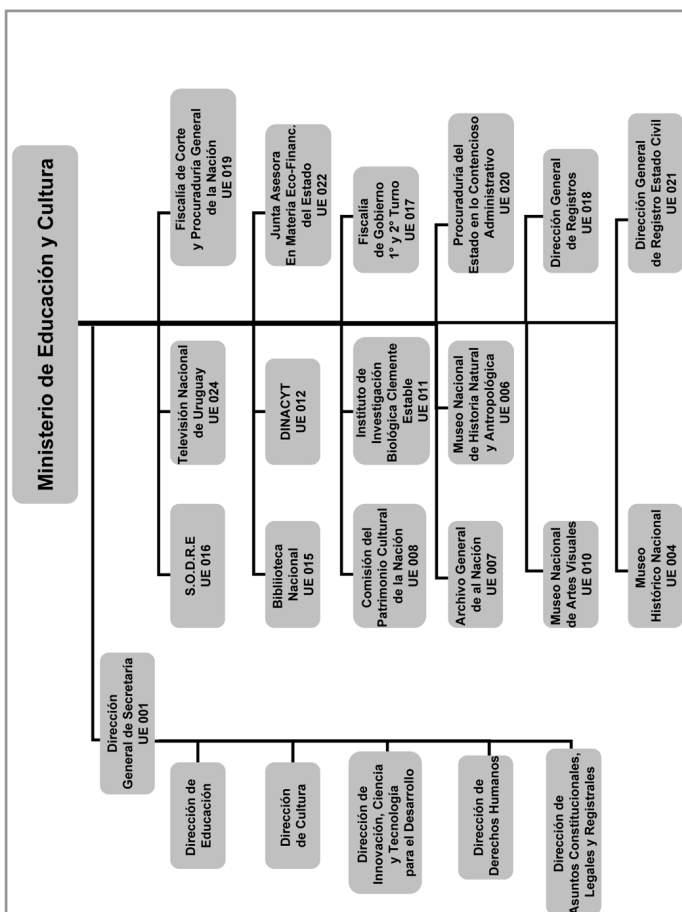
Por otro lado, se tiende a pensar que la Dirección de Cultura del MEC es aquel espacio en el que se resuelven los grandes temas de la cultura. Sin embargo, si se observa atentamente el organigrama del ministerio, puede divisarse que la Comisión del

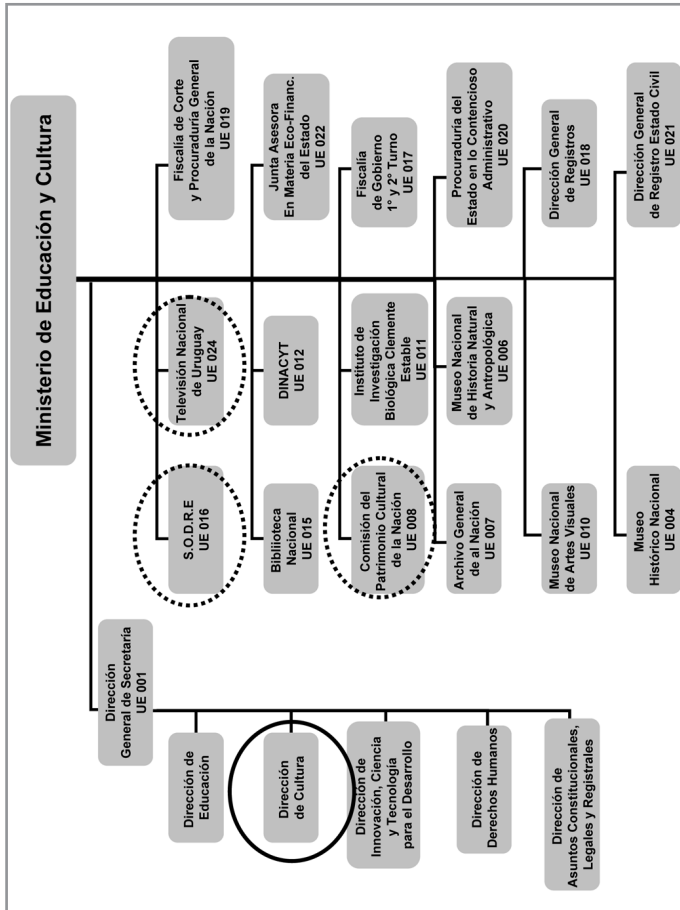
---

1 El Ministerio de Educación y Cultura “es el responsable de la coordinación de la educación nacional y de la promoción del desarrollo cultural del país y de la preservación del patrimonio artístico, histórico y cultural de la nación, así como de la innovación, la ciencia y la tecnología y de la promoción y fortalecimiento de la vigencia de los derechos humanos. Además es responsable del desarrollo del sistema multimedia de comunicación estatal y de impulsar el acceso digitalizado de toda la población a la información. También es responsable de la formulación y coordinación de políticas respecto de la defensa judicial de los intereses del Estado y de asegurar la información necesaria para la correcta aplicación del derecho”.

Patrimonio Cultural de la Nación está fuera de la órbita de esa dirección, que el SODRE también lo está, y que el canal oficial también está no sólo por fuera, sino que es independiente del SODRE, debido a un desacuerdo producido en el 2002 entre el director del canal y la directiva del SODRE. Estos aspectos deben ser considerados a la hora de pensar una nueva institucionalidad cultural desde un enfoque de contenidos.

Volviendo sobre el organigrama, es necesario indicar que, pese a lo abarcativo que resulta el MEC, éste deja de lado las ar-





tesanías, que quedan en la órbita del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), mientras que la Dirección Nacional de Deporte forma parte del Ministerio de Turismo y Deportes. La URSEC también está por fuera del MEC, así como también lo están la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Universidad de la República (UR), y las intervenciones o servicios de empresas estatales.

Si se piensa en la institucionalidad cultural del Uruguay, es necesario pensarse en las distintas realidades de acuerdo a los departamentos del país.

Una serie de interrogantes surgen del diagnóstico en la lectura del organigrama: un ministerio de qué, por qué, para qué; un consejo nacional con quiénes y con qué funciones; qué significa en tanto desafío institucional la formación, en lo que respecta a créditos, planes, equivalencias; cómo se logra articular la multiplicidad de agentes; cómo se armonizan las competencias; cómo y con qué criterios se descentraliza; cómo se logra y desarrolla el intercambio con otras áreas y, finalmente, cómo se readecuan y se sinergizan los recursos.

Es imprescindible, además, que exista una instancia con responsabilidad ejecutiva de primer nivel con estas políticas, que bien puede ser un ministerio de cultura o, como en Chile, con un presidente del consejo de la cultura con rango de ministro. En relación con el consejo de cultura, hay que señalar nuevamente el acuerdo con lo expuesto por Luis Mardones.

Para finalizar, deben mencionarse ciertos elementos que “dan luz a una nueva insitucionalidad cultural”: las asambleas de la cultura, la Ley de Incentivos Fiscales, los fondos concursables, la Ley de Cine y los “centros MEC”. En estos dos años se ha hecho mucho desde allí, y debe aprovecharse esta luz para adentrarse directamente en la sociedad. Existe sí una contradicción: se dice que la cultura es central, al tiempo que se expresa la queja de que ésta es marginal en la agenda pública, y esto representa un problema no menor, que radica en no haber sabido tener el nivel de participación e interlocución necesarios para que la dimensión cultural se insertara en los debates de la sociedad, como tampoco lo han tenido la reforma del Estado, la descentralización, la reforma educativa, la política de inserción internacional y a reforma constitucional.

En relación con este último aspecto, debe aclararse que las referencias en la carta magna a los derechos culturales y al patrimonio datan de la década del treinta. Juan Luis Mejía sostiene en

este sentido que las constituciones en América Latina suelen ser la proyección de un determinado estado de la sociedad, donde se tiende a reflejar imágenes homogéneas de países que no son homogéneos, por lo que no incorporan el concepto de diversidad. En el caso uruguayo, los estudios realizados en el plano del consumo cultural por Hugo Achugar han demostrado que esa idea de homogeneidad no se adapta a la realidad, de lo que se desprende que una nueva forma de pensar la Constitución es de suma importancia y, por ende, una nueva forma de pensar la cultura.

Por último, y tomando en cuenta el informe de UNESCO *Nuestra Diversidad Creativa* del año 1996, debe pensarse, desde la perspectiva de los doscientos años de la independencia de nuestros países una nueva lectura de la creatividad en clave indoamericana, que relacione la independencia con la creatividad o, lo que sería lo mismo, pensando en la "creativa independencia".

## **Juan Luis Mejía**

Comenzaré hablando de la experiencia cultural en Colombia, siendo que he trabajado vinculado a este sector durante treinta años y me correspondió redactar la Ley General de Cultura de Colombia, que transformó al Instituto Colombiano de Cultura en lo que es hoy el Ministerio de Cultura.

Me referiré entonces a los antecedentes institucionales de lo anteriormente referido, para arrojar luz sobre los porqué de las decisiones y poder identificar los errores cometidos, en el entendido de que esto último pueda ser de mayor utilidad para el debate actual en el Uruguay.

En primer lugar, es necesario señalar que existe una incipiente institucionalidad en toda América Latina, con cuatro ejes que se repiten en la mayoría de los países: las bibliotecas nacionales, muchas de ellas con origen en la colonia (en Colombia, por ejemplo, se trata de la primera institución cultural); los museos, como necesidad vinculada a la necesidad de consolidar mitos fundacionales en el período republicano; los archivos nacionales (y los archivos eclesiásticos, sobre todo para aquellos países

en los que perduró una estrecha relación entre Estado e Iglesia); y, por último, finalizando el siglo XIX, los teatros nacionales.

La fundación de estas instituciones obedecen al momento que lo investigadores sociales han dado en llamar “el proceso civilizatorio de América Latina” (el desprendimiento del modelo colonial y búsqueda de uno propio reflejándonos en Europa, como bien lo ilustra el *Facundo* de Sarmiento, con la dicotomía entre civilización y barbarie). El cambio sustantivo que comienza a experimentar América desde su estructura urbana, desde las modas y la cocina, incluye también a los teatros nacionales. La cultura era entendida como ese espacio en donde se podía reproducir el modelo europeo: las orquestas sinfónicas, la ópera, etcétera.

En este sentido, cabe destacar que, si bien se considera que el concepto de sociedad civil es relativamente contemporáneo a nuestros tiempos, cuando se estudian detenidamente estos países, se encuentra que la sociedad civil organizada fue el germen de la institucionalidad cultural. Un ejemplo de esto es Costa Rica, donde los exportadores de café se autograbaron con un impuesto, con el fin de construir el teatro nacional de aquel país. Así también, la creación de conservatorios e institutos de bellas artes obedece en muchos casos a una política privada de la sociedad civil más que a políticas de Estado vinculadas a la cultura. Puede decirse entonces que la sociedad civil, en lugar de entenderse como contrapuesta al Estado, ha tenido en estos procesos civilizatorios un papel más que preponderante junto al del Estado.

No obstante, el modelo civilizatorio marca una dicotomía en toda América Latina que subyace todavía: al hablar de cultura, ha de tenerse en cuenta que éste es un concepto que va cambiando de época en época, y es necesario dar cuenta de cuáles han sido sus cambios, para que la institucionalidad pueda estar acorde con el concepto de cultura general que vive una sociedad en un tiempo dado. Muchos países en América Latina



se han quedado mirando países que no son aquellos que eran, construyendo institucionalidades culturales anacrónicas.

El modelo civilizatorio dividió a la sociedad entre cultos e incultos, señalando a quienes poseían la cultura y a quienes carecían de ella. En esta dicotomía, la carencia de cultura se volvió casi como uno de los componentes de la beneficencia social, lo que subyace todavía en muchos estratos de una elite ilustrada que considera que la mayoría del pueblo carece de cultura. La palabra “culto” ha tenido una doble acepción: indica a aquel que posee elementos culturales, de la misma forma que señala al objeto de culto. Un claro ejemplo de esto es una clase de escolares a la que su maestra lleva al museo, incitando a los alumnos a mantener silencio, tal como si se estuviera entrando a un recinto sagrado, convirtiendo a la cultura en objeto de culto, aislándola de la vida cotidiana.

De todos modos, esto empezó a cambiar en América Latina a principios del siglo XX, cuando empieza a irrigrarse el espíritu de la revolución mexicana, principalmente el plasmado en la Constitución de Querétaro de 1917, que va originaría la Secretaría de Educación Pública, con un fuerte protagonista de la cultura americana como lo es José Vasconcelos.

La Constitución de Querétaro es la primera -y una de las pocas en América Latina del siglo XX- en la que se incorpora el concepto de cultura por dentro del de educación. La construcción del nuevo ciudadano mexicano trae incorporado ese elemento de cultura como parte de la concepción integral del ser humano, logrando desarrollar la Secretaría de Educación Pública. Al incorporar el elemento cultura, ya no desde lo privado sino desde lo público, comienza a haber una concepción cultural dentro de la educación en muchos países: desde entonces, la cultura estará integrada al aparato institucional de la educación. Se consideraba que la instrucción pública tenía elementos como la formación intelectual, moral o física, que comienzan a complementarse con la formación estética y las bellas artes, como parte integral de la educación.

Es por ello que, a partir de las década del veinte y del treinta, surgen dentro de los aparatos institucionales de instrucción pública oficinas encargadas de las bellas artes. Resulta de suma importancia estudiar cómo irán cambiando los nombres de esas oficinas en América Latina, porque detrás de eso hay una concepción de cultura. En esos años, pasado el predominio de la Constitución mexicana, se observa otra influencia muy interesante: la de la antropología en América. El continente americano comienza a recibir inmigrantes europeos que vienen escapando del nazismo y del franquismo: antropólogos alemanes o exiliados republicanos y franceses que llegan a América, que marcan la creación de los institutos de etnografía. Es así que la etnografía rompe con el dualismo entre cultos e incultos, ya que la antropología entiende que todo hombre posee cultura. El enfoque pasa entonces, de pensar al hombre como portador de cultura, para entender que la cultura es pasible de ser despertada. Comienza así el proceso de “reconocernos” (hablamos del surgimiento del indigenismo, de las teorías del mestizaje, etcétera).

Otro hito importante en la institucionalidad puede señalarse a fines de la década del cuarenta, con la creación de la Casa de la Cultura en Ecuador. Este es un modelo que se adoptará luego en muchas partes de América Latina, sobre todo en lo que se ha dado en llamar la cultura aldeana. Luego de sufrir la derrota militar con Perú, Ecuador asume que no es una potencia militar, pero entiende que debe fortalecerse en tanto potencia cultural, creando para ello la Casa de la Cultura.

En esta misma década, resulta de suma importancia la visualización de la cultura en tanto derecho humano. La Declaración de Derechos de 1948 aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), reconoce en su artículo 27 a la cultura como uno de los derechos humanos, señalando que todo ser humano tiene derecho a ser parte de una cultura, reconociendo por otra parte la propiedad sobre la creación. Este artículo será sustento posterior de la mayoría de las políticas que en la actualidad se están replanteando

Terminada la Segunda Guerra Mundial hay un cambio de paradigma, con dos dos conceptos de cultura incluidos nuevamente en uno. Detrás del proyecto civilizatorio se encontraba el ideal de progreso, que, finalizada la guerra, será sustituido por el concepto de desarrollo.

Cabe en este sentido hacer un paréntesis, para señalar que los términos **cultura** y **desarrollo** no tenían el mismo significado para la segunda posguerra que ahora. Esto se puede ilustrar con una frase de Ernesto Sábato que, al ser preguntado sobre por qué existía una literatura española y otra latinoamericana (siendo que ambas utilizan el mismo idioma), respondía que decimos las mismas palabras pero nombramos cosas distintas, porque cuando el primer español llegó a América la palabra distancia fue otra distancia, y la palabra soledad cobró otro significado. Lo mismo sucede entonces con estos conceptos, que han ido variando su significado con el correr del tiempo y en relación con las distintas coyunturas: cuando nombramos la palabra cultura hay que contextualizarla, lo mismo el concepto de desarrollo. En este sentido, el concepto de progreso y el de desarrollo, al menos en su primera acepción, significaban la antítesis de la diversidad. Los primeros documentos de la ONU de los años cincuenta, que empiezan a definir la noción de desarrollo plantean que muchas culturas deberían darle paso al avance ineluctable del progreso o del desarrollo, considerándoselas muchas veces un estorbo para el mismo.

Así, podemos decir que, en su primera acepción, **desarrollo** significaba culturas uniformes, homogéneas, adversas a la diversidad. Es a partir de los años sesenta que se implantan los nuevos modelos de desarrollo en América Latina: el cambio de paradigma, una nueva concepción del Estado, la industrialización hacia adentro, la sustitución de importaciones, el modelo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), que llevaba implícito un cambio en la institucionalidad del Estado. Este cambio se da en toda América Latina en los años sesenta; aparentemente es un fortalecimiento institucional, pero si se lo estudia con

detenimiento, se comprende que lo que en realidad sucede es una reorganización institucional sin una concepción cultural detrás. Esas reformas, redundaron en juntar instituciones culturales que se encontraban dispersas en una sola institución -siempre asociada a la educación-, dándosele mayor jerarquía estatal, pero desde un punto de vista estrictamente funcional. En cambio, sí existía una concepción detrás del modelo del Ministerio de Cultura francés, que incluso alcanzó a la designación de los ministros que estaban al frente del mismo. Así, se intentó seguir este ejemplo (el de André Malraux al frente del Ministerio de Cultura), nombrando como directores a eminentes intelectuales que resultaron pésimos administradores. Si bien se les concedía cierta autonomía patrimonial, estos institutos comenzaron funcionando dentro de la órbita de la educación, pese a que se les concedía una cierta autonomía patrimonial.

Poco a poco comienza a variar el contexto ante la falla del modelo de desarrollo entendido únicamente desde el punto de vista económico, falla que se agudiza y hace evidente a mediados de los setenta y, sobre todo, hacia la década del ochenta, a la que se conoce como “la década perdida”. Comienza a observarse también que buena parte del fracaso se debe a que el modelo de desarrollo de América latina de los años sesenta no tuvo en cuenta las culturas donde se implementaban los modelos, uniformizando un modelo para que funcionara en todos los países. Así se comprendió que había que incorporar el concepto de cultura a la noción de desarrollo, y así se asiste a la llamada “dimensión cultural del desarrollo”, que entendía a la cultura como un elemento instrumental para la consecución de este desarrollo.

Es a partir de ese momento que comenzó a formarse en América Latina el elemento humano capaz de llevar esa concepción adelante. comienza así la formación de los primeros cuadros de lo que se llamaría gestión cultural.

En Caracas, bajo el modelo de la Organización de Estados Americanos (OEA), se va formando buena parte del primer plantel de gestores culturales y, sobre todo en la Getulio Vargas, en

Río de Janeiro, y financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En ese momento, la gestión cultural empieza a tener un papel muy importante, así como también crece el papel del mediador o gestor cultural.

Luego puede establecerse otro momento, determinante también en América Latina, que nutrirá prácticamente la totalidad de las políticas culturales: el documento emanado de México en 1982, cuyo eje es la identidad cultural. Varias razones se vinculan a la redacción de este documento: primero, África había terminado su proceso de descolonización y comenzaba a ejercer un papel importante dentro de la UNESCO, y todo el proceso descolonizador lleva implícita la noción de identidad (ya que uno se separa porque es diferente). En segundo lugar, los árabes se integraban al modelo económico sin modificar sus pautas culturales, y, en tercer lugar, Japón, cuyo caso es similar al de los árabes, se integra al modelo capitalista occidental, conservando su estructura cultural. Es por esto que dentro de la UNESCO desde principios de los ochenta el tema de la identidad resulta medular. En esos años, en América latina ocurrió una paradoja muy interesante: se salió a buscar la identidad cultural y se descubrió que esa identidad no existía, ya que los Estados se habían construido bajo los falsos supuestos de la homogeneidad cultural, implícitos bajo el concepto de nación. Esto es conocido como la crisis del Estado-nación, el despertar de la diversidad.

Es en esta etapa que en todos los Estados de América Latina comienzan a repensarse y reconstituirse y, prácticamente todas las constituciones que empiezan a escribirse, parten de pensar un Estado completamente diferente al existente hasta entonces. Ese constitucionalismo cultural implícito lleva a un constitucionalismo cultural explícito, por lo que prácticamente todas las constituciones se reconocen desde lo diverso, desde lo pluricultural, algunas más avanzadas que otras. Por ejemplo, la de Paraguay señala en su preámbulo que el Estado reconoce la existencia de pueblos originarios anteriores a la constitución del Estado.

Pueden entonces observarse dos conceptos que rompen en casi toda América Latina: el primero es el reconocimiento de los Estados pluriétnicos -el tránsito de la cultura a las culturas, de lo homogéneo a lo heterogéneo-, que implica pensar un Estado completamente diferente al que se concebía anteriormente, y por lo tanto una institucionalidad cultural distinta. El problema radica en que, pese a que nos reconozcamos como diversos, la institucionalidad nos sigue interpelando bajo el ideal de homogeneidad, por lo que la diversidad apenas si comienza a permear las estructuras culturales y las concepciones políticas. El segundo concepto es el referido a la participación, un elemento que en casi toda América Latina se había tomado de la Constitución española de 1978: el tránsito de democracias representativas a democracias participativas. Se partió del artículo que dice que todo ciudadano tiene derecho a participar en aquellas decisiones que lo afecten en su vida económica, política, civil, y cultural, y bajo este marco se escribe la Constitución en Colombia en 1991, dando comienzo a una nueva avalancha legislativa para poner la legislación acorde a la nueva estructura del Estado. En el año 1994, se decidió desde el Instituto de Cultura de Colombia empezar la nueva legislación cultural acorde con la referida Constitución. Inicialmente se presentaron tres proyectos de ley, porque no se consideró positivo el hacer un sólo paquete ya que siempre debe entenderse la diversa actitud del Estado frente a los diversos estados de la cultura, sabiendo que allí existen matices muy importantes. Un proyecto refería al tema del patrimonio, otro al de las culturas vivas, y el tercero a la nueva institucionalidad (el tránsito del instituto al ministerio, lo que le daba una nueva categoría política a la cultura). Frente al patrimonio el Estado tiene un papel activo, indelegable, ya que es el Estado en tanto representante del colectivo el que tiene un papel fundamental en la defensa del patrimonio. Sin embargo, frente a la creación, el Estado tiene un papel totalmente distinto: debe “apoyar sin intervenir”, al decir de Malraux. El papel del Estado debe ser pasivo, ya que la creación está indisolublemente asociada a la libertad, y cuando el Estado

interviene censura o cae en el dirigismo estatal. Son dos momentos, y es por ello que requirieron de dos proyectos distintos. No obstante, el jefe del Ejecutivo nacional de ese momento indicó que tenía un costo político altísimo para el gobierno el “ferrocarrilear” tres proyectos distintos, por que requirió la realización de un Estatuto General de la Cultura, haciendo que se juntaran los tres proyectos en una ley que contenía cuatro capítulos.

El primero era un capítulo de principios, elementos inspiradores que definían el espíritu general de la ley: la participación, la democracia cultural, la defensa de la diversidad como elemento constitutivo de la nueva nacionalidad colombiana, el respeto por los grupos culturales, etcétera. El segundo refería al patrimonio; el tercero a la creación, y el cuarto hacía referencia a la nueva institucionalidad.

En el primer capítulo, se buscaba recoger todos los conceptos que se desprenden implícitamente de la Constitución, para volcarlos al tema de los derechos culturales, siendo que esta es aún una de las asignaturas pendientes en América Latina, porque si bien se enuncian los derechos culturales, no se crean los instrumentos legales para garantizarlos y desarrollarlos. Buena parte de los conflictos continentales tienen que ver con este problema.

Lo que se desprendía del artículo 27 de la *Declaración de Derechos Humanos* ha resultado exiguo: el derecho acceder meramente a la cultura resulta escaso, primero porque garantizar el derecho a pertenecer o acceder a una cultura de alguna manera hace que se mantenga el *statu quo*, porque la cultura se renueva por la creación, por lo que hay que incorporar el derecho a crear. Además, no basta con pertenecer a una cultura, sino que es necesario que las personas disfruten de la diversidad de las culturas del mundo. Sumado a esto, se entiende que del derecho a la cultura se desprenden los derechos de la cultura, más complicados y muy distintos a los derechos a los que acostumbraba el modelo francés en América Latina, ya que no se trata de derechos individuales sino de derechos colectivos: el derecho al idioma, a una educación bilingüe, a una justicia en la lengua propia, etcétera.

En lo que refiere al tema del patrimonio, el concepto ha cambiado también. La VII Conferencia Panamericana reunida en Montevideo en 1933, en la que se suscribieron los primeros acuerdos de patrimonio cultural de América Latina, entendía por patrimonio algo muy distinto a lo que entendemos hoy. Primero, el patrimonio tiene una carga ideológica muy profunda, ya que es la memoria colectiva que legitima a un Estado. Bajo la concepción homogénea, unidireccional de la cultura, la memoria del Estado excluyó a la gran mayoría de las otras memorias. Por ejemplo, en Colombia, los bienes considerados dentro del patrimonio son en su mayoría bienes precolombinos, bienes de la época colonial, y bienes de la época republicana, por lo que el patrimonio de las culturas negras no se incluye, ni tampoco el de las culturas indígenas. El concepto de patrimonio debe ser mucho más amplio, más incluyente de la memoria real de toda la población. Hasta 1991, en Colombia, se consideraba que en todo el país se hablaba castellano. Sin embargo, hoy en día, se sabe que además del castellano se hablan 64 lenguas diferentes, por lo que debedarse el paso de **la** a **las** culturas, al punto que el Ministerio de Cultura de Colombia debió haberse llamado Ministerio de las Culturas.

En lo que hace referencia a la creación, es evidente que no basta con fomentarla sino que, si no se le da salida y se la socializa a través de las industrias y empresas culturales, ésta queda muerta. La política de creación tiene que estar íntimamente ligada con una política de Estado, que conciba cómo distribuir y democratizar a través de bienes culturales esa creación. El tema de las empresas culturales es un tema de Estado. Así, en los países llamados desarrollados, el avance de la industria editorial fue precedida de una ley del libro, algo que también se observa en la industria cinematográfica, donde su desarrollo está precedido de una ley del cine. Entendemos que no se puede pensar el fomento de la creación sin considerar el tema de las industrias culturales y de la economía cultural, en tanto efecto legitimador dentro del sistema político.



El cuarto capítulo de la ley de 1994 en Colombia fue el vinculado a la institucionalidad, al cambio de Instituto a Ministerio. El gran debate fue cuál debía ser el modelo. Siendo que el modelo que mayoritariamente había seguido América Latina había sido el francés (más allá de otros ejemplos muy importantes, como el Conaculta de México, el Conac de Venezuela y el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes de Chile), el debate comenzó por discutir si debía pensarse en un consejo o en un ministerio. Esta discusión llevó a una profunda polarización de los actores culturales colombianos, a punto que Gabriel García Márquez tomó partido por los consejos y se volvió gran opositor del ministerio.

Inicialmente, se pensaba en un ministerio muy distinto, al que no se llegó por razones estrictamente legales. Los ministerios carecen de junta directiva, pero, sin embargo, se había pensado al Ministerio de Cultura con una estructura que contemplara un consejo en el que confluyeran la mayor cantidad de representantes regionales, étnicos, y de cada uno de los sectores de la cultura y que, en una gran asamblea, formularan las políticas.

Posteriormente, el rol del ministerio sería ejecutar dicha política. Este modelo no se pudo aplicar en Colombia debido a que existe en la Constitución un artículo que establece que es el ministro el que debe formular la política, por lo que el consejo de cultura quedó como organismo asesor y no como aquel encargado de formular las políticas. Al no poderse llevar adelante nuestra idea inicial, al ocupar yo el cargo de ministro, convoqué a una gran asamblea que luego de año de reuniones en todo el país, llegó a formular un Plan de Desarrollo Cultural 2000-2010, que sirvió como guía para el Ministerio de Cultura que se había creado.



# **Repensar los modelos institucionales de las políticas culturales: una propuesta desde Cataluña**

**Xavier Finaen**

## **0. Presentación**

En esta ponencia se examinan las principales características de los nuevos modelos institucionales que emergen en relación a las políticas culturales. Dicha explicación se centra en un ejemplo novedoso y actual: el proyecto de creación del Consejo de la Cultura y de las Artes de Cataluña (CCAC),<sup>1</sup>. Por tanto, el sentido de los tres primeros apartados es contextualizar el apartado final.

---

1 Entre mayo de 2004 y junio de 2005 formé parte de la Oficina del Comisionado para el Consejo de la Cultura y de las Artes de Cataluña. La oficina, dirigida por el comisionado, el catedrático de la Universidad de Barcelona doctor Josep M. Bricall, también estaba formada por el profesor de la misma universidad doctor Ezequiel Baró. Trabajar a las órdenes del doctor Bricall fue una gran experiencia, que espero haber sido capaz de aprovechar en toda su magnitud.

En primer lugar, una breve explicación de la génesis de las políticas culturales y cómo se forjaron los dos modelos clásicos que han articulado la acción pública en cultura del mundo occidental: el modelo continental, representado por el Ministerio de Cultura francés, y el modelo anglosajón, por el *Arts Council* británico. A partir de esta genealogía, se apuntarán algunos de los rasgos principales de la organización de las políticas culturales en la actualidad. Esta organización debe dar respuesta a retos distintos a los de la mitad del siglo pasado, momento en el que se institucionalizaron las políticas culturales a partir de los dos modelos citados. Nuevos retos demandan nuevos instrumentos o modificación de los instrumentos anteriores.

Se destacan dos elementos básicos para explicar la necesidad de nuevos instrumentos: el proceso de expansión de las políticas culturales (su carácter central o expansivo en relación a otras políticas sectoriales) y la creciente complejidad de los procesos de toma de decisiones como consecuencia de una necesidad de legitimación mayor y de lo que algunos teóricos han denominado desorden estético, característico de nuestras sociedades posmodernas.

En el tercer apartado, examinaré algunas de las características de la situación actual de las políticas culturales desde la perspectiva de su institucionalización: un cierto proceso de convergencia que difumina el esquema de dos modelos contrapuestos y la aparición de nuevos organismos que pretenden ser síntesis superadoras gracias al aprendizaje de las experiencias propias y ajenas.

Finalmente, se presentan de forma sintética los rasgos principales de la propuesta planteada para la creación del CCAC, así como algunos argumentos que justifican determinadas opciones y algunas consideraciones que se deberían tener en cuenta para garantizar una correcta implantación del mismo<sup>2</sup>.

---

2 El comisionado recibió el encargo del MH *President* Maragall de elaborar un informe que sirviese de base para la posterior ley. La oficina acabó su trabajo con la entrega del informe al *president*. La base de mi explicación es dicho informe. Sin embargo, la responsabilidad de la síntesis que les

## 1.

## Las políticas culturales: los dos modelos clásicos<sup>3</sup>

Según mi criterio, sólo podemos hablar, en sentido estricto, de políticas culturales cuando hay una institucionalización de dichas políticas. Sin unos organismos que establezcan prioridades, que expliciten objetivos y que tengan unos recursos destinados específicamente a este ámbito, no se puede considerar que haya política cultural. La intervención del Estado en el ámbito de las artes y del patrimonio tiene siglos. Sin embargo, la institucionalización de dicha intervención es relativamente reciente. Por tanto, las políticas culturales tienen pocos años de historia. El *Arts Council* de Gran Bretaña se creó en 1946 (el próximo año 2006 cumplirá sesenta años) y el Ministerio de Cultura francés en 1959.

El eje central de los debates de las políticas culturales durante estos años ha girado entorno a su justificación y sus objetivos. El *por qué*, el *qué* y el *para qué* han sido las preguntas que han focalizado nuestros debates. Y ha habido poco espacio para el *cómo*. Y, sin pretender restarle importancia a las preguntas de siempre, considero necesario reivindicar la importancia de los modos de hacer. Importancia, porque los medios lo son e importancia porque los medios nos dicen mucho sobre los fines. En este marco, el modo de organizar las políticas culturales, los mecanismos para la toma de decisiones, los contrapesos propios de un sistema democrático, deben complementar el debate tradicional.

El debate sobre cómo organizar la intervención pública en cultura no debe, sin embargo, sustituir a unas reflexiones que

---

presento, así como de las valoraciones que la acompañan es exclusivamente mía.

3 En muchas ocasiones, a los dos modelos presentados aquí (modelo patrón –Gran Bretaña– y modelo arquitecto –Francia–) se le añaden el modelo facilitador (Estados Unidos, basado en los beneficios fiscales) y el modelo ingeniero (antigua Unión Soviética).

mantienen su sentido. Las políticas culturales se han justificado tradicionalmente y con acentos de intensidad variable factores identitarios y en factores vinculados al acceso. En cualquier caso, se ha tratado de evitar o superar el carácter regresivo que fácilmente pueden tener estas políticas, que en muchas ocasiones benefician a las rentas más altas, con lo cual no sólo están incumpliendo el deber de redistribución de la riqueza propio del Estado de bienestar, sino que se están acentuando las desigualdades. En los últimos años, este debate prácticamente fundacional, han devenido de una complejidad creciente: los objetivos intrínsecos antes señalados se han visto acompañados (e incluso dominados) por unos objetivos extrínsecos que situaban el beneficio de las políticas culturales en un ámbito distinto al específicamente o tradicionalmente *cultural* (económico, social). Más recientemente, las relaciones de causalidad entre las políticas culturales y sus objetivos (intrínsecos y extrínsecos) se han puesto en cuestión, de manera que la aparente linealidad conceptual del proceso parece que presenta algunos interrogantes razonables. Queda así evidenciado que mi propósito de dar mayor importancia al debate sobre el cómo no va, en absoluto, en detrimento de mantener abiertos otros ámbitos de debate.

El primer modelo clásico de organización de la política cultural es el que representa el Ministerio de Cultura francés. Creado por el general De Gaulle en 1959 su primer titular fue André Malraux. Su decreto de nombramiento como ministro de asuntos culturales recoge su misión: *“hacer accesibles las obras capitales de la humanidad, y en primer lugar de Francia, al mayor número posible de franceses, asegurar la más vasta audiencia a nuestro patrimonio cultural”*. Para ello, la toma de decisiones depende de su estructura funcionarial y, en último término, política. Tiene la legitimidad por las urnas y, en principio está garantizado el cumplimiento del interés general, así como el llevar a cabo una política coordinada y coherente. Entre sus posibles debilidades está la acusación de un posible uso partidista de la cultura, el establecimiento de relaciones de carácter clientelar, una posible

falta de transparencia y una mirada excesivamente fijada en el corto plazo (marcada por los calendarios electorales).

El otro modelo tradicional es el que está representado por el Arts Council de Gran Bretaña<sup>4</sup>. Creado en 1946, su primer presidente fue el prestigioso economista John Maynard Keynes. Entre sus objetivos fundacionales también se hace referencia a garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la cultura y a las artes, así como a facilitar su comprensión y práctica. El Arts Council, cuya función básica es la distribución de recursos a organizaciones culturales a partir de sus distintos programas y prioridades, es una típica organización *arm's length*. Este tipo de organización, no necesariamente cultural, se caracteriza por ser de carácter público pero manteniendo una cierta distancia (literalmente la distancia de un brazo<sup>5</sup>) en relación al gobierno. Los recursos provienen de forma directa o indirecta (la lotería nacional) del Estado (patrón) y el gobierno ejerce un mayor o menor control (según los gobiernos y las circunstancias) de la labor del consejo. Siempre hay distancia, pero no siempre es la misma.

El valor principal de este modelo es entender la autonomía como algo favorable para la política cultural. Una autonomía que evita injerencias partidistas<sup>6</sup>. Una autonomía que conlleva transparencia y rendición de cuentas. Como elementos potenciales de riesgo está la pérdida de control sobre el cumplimiento de los objetivos últimos de la política cultural y un exceso de corporativismo en la toma de decisiones.

---

4 En 1994, en el proceso de *devolution*, el consejo británico ha pasado a dividirse en tres: Inglaterra, Gales y Escocia.

5 Una definición curiosa y expresiva la encontramos en un diccionario de conceptos. *Arm's length*: la distancia que impide la intimidad.

6 Me resisto a utilizar el concepto política en el sentido peyorativo que demasiado a menudo se utiliza. La política no es intrínsecamente mala para la cultura. La política es (debe ser) digna, transparente, explícita, legítima, necesaria.

## 2. Un nuevo contexto

Ante la pregunta de por qué se plantea poner en funcionamiento nuevos modelos institucionales para las políticas públicas, cabe distinguir un conjunto de factores internos (a las políticas culturales) y externos (a las mismas, propios de los cambios ocurridos en el contexto social y, en consecuencia, en las formas de gobernar).

Las políticas culturales y la cultura (en tanto que objeto de las primeras) han venido experimentado, en las últimas décadas, profundos cambios en lo que se refiere a su concepción. Uno de estos cambios, que más ha afectado los fundamentos sobre los que parecía asentarse una cierta unanimidad, ha sido la creciente pérdida de referentes en el juicio estético. Característica típica de la posmodernidad, ya no existen criterios estéticos que permitan establecer un canon desde el que juzgar qué es lo que se debe proteger y promover. A partir de ahora la única objetividad posible es la que se basa en la intersubjetividad.

El segundo gran cambio, íntimamente relacionado con el anterior, es que el concepto de cultura (en tanto que objeto de políticas culturales) se ha expandido mucho más allá de sus fronteras tradicionales. La cultura ya no sólo es patrimonio y artes: el turismo cultural, el ocio, las industrias culturales y creativas, la comunicación, el diseño, la moda, la arquitectura, etcétera, son ámbitos cada vez más reivindicados como propios por los responsables de las políticas culturales. Asimismo, el creciente impacto de otros ámbitos sobre el cultural y viceversa, completan esta perspectiva expansiva. De esta forma, las políticas culturales empiezan a intervenir en ámbitos anteriormente tan alejados como la promoción económica, el urbanismo, el bienestar social, la educación. Aumenta, pues, la complejidad a la hora de abordar su gestión (los ministerios, los departamentos, las áreas de cultura no pueden actuar individualmente para incidir en la mejora del entorno cultural). Por todo ello las estructuras tradi-



cionales de reparto de competencias entre las distintas áreas de gobierno han sido superadas por la realidad.

Estos dos nuevos factores, que tienen consecuencias directas sobre las formas de gobernar la cultura, vienen abrigados por un tercer cambio, este de alcance más general. Las políticas culturales han transitado hacia nuevos puertos, fruto de las profundas transformaciones que están experimentando las sociedades occidentales, como consecuencia en gran medida del aumento de los flujos migratorios externos. El nuevo paradigma, pues, pone el acento en la necesidad de promover los derechos culturales (dentro de la expansión de la cuarta generación de derechos), la diversidad cultural. Todo ello refuerza el acento que cabe situar sobre el clásico reto de las políticas culturales: un acceso a la cultura universalizado.

Todos estos cambios acaecidos entorno las políticas culturales no son, empero, consecuencia de las particularidades del sector, podríamos decir que han sido la traducción específica de los cambios sucedidos en el contexto social y las políticas públicas en general. Cabe pues tener en cuenta en qué términos se han desarrollado estos cambios más genéricos para entender más y mejor los otros.

La teoría política ha puesto en circulación un nuevo término (*governance* o gobierno en red) para designar las transformaciones que se vienen sucediendo en el modo de gobernar en las sociedades occidentales. Y todo ello porqué el contexto, la realidad que se gobierna también ha cambiado. Los expertos identifican estos cambios como el resultado del paso de una sociedad industrial a una de sociedad post-industrial.

Esta transición ha supuesto la cristalización de varios cambios en distintas esferas. De una organización social básicamente entendida a partir de la clásica división de clases se ha pasado a que en la actualidad son múltiples los ejes de desigualdad que sitúan a los individuos en la sociedad. De la preeminencia de unos valores materiales (basados en la situación que ocupa uno en la escala social) a la aparición de los valores posmaterialistas (basa-

dos en las preocupaciones situadas más allá de la supervivencia material: la protección del medio ambiente, el feminismo...).

Todas estas transformaciones en el contexto social han tenido su traducción también en la concepción de los Estados: el Estado-nación se ve desbordado por “arriba” por la creciente globalización y por “abajo” por la emergencia de un nuevo localismo que refuerza la proximidad de las instituciones a la ciudadanía.

Todos estos cambios pueden resumirse bajo un único concepto: (el aumento de) la complejidad. Efectivamente, la nueva sociedad se caracteriza por ser mucho más compleja, más incierta, más cambiante; la sociedad del riesgo, cómo la describía Ulrich Beck. Progresivamente aumenta la interdependencia de los problemas que se deben afrontar. Los límites que parecían diferenciar claramente los sectores económico, demográfico, medio-ambiental, social ahora se han visto difuminados, erosionando la capacidad del Estado de proveer una abordaje unidireccional y centralizado; la toma de conciencia de las interconexiones que presentan las cuestiones públicas le han obligado a delegar parte de sus funciones a los niveles subestatal (regional y local) y supraestatal.

El objeto sobre el que se gobierna, la sociedad (en general) y la cultura (más específicamente), son realidades mucho más complejas que antaño. Pero no sólo el objeto es diferente, los actores implicados en el gobierno se multiplican. El Estado tradicional no puede hacer frente él sólo a la complejidad, hay espacios que no domina, de los que no puede tener un conocimiento exhaustivo y, por lo tanto, necesita coordinarse con otros actores. Desde este punto de vista, los Estados están perdiendo sus esferas de poder exclusivas para tender a compartirlas con la sociedad civil gobernada. La concepción jerárquica propia del modelo anterior se hace insostenible si se quiere incidir sobre una realidad difusa. La ciudadanía toma conciencia de su nuevo papel, adopta una actitud más crítica y activa frente a los asuntos que atañen a la comunidad. Las democracias que no han sabido entender en su

total magnitud estos cambios ven como la legitimidad de sus sistemas se empieza a resentir profundamente.

Se trata, pues, de observar como debido a los cambios profundos de la realidad, las formas de gobernar anteriores han quedado obsoletas. El gobierno tradicional empieza a ser sustituido por un modelo basado en la *governance* o gobierno en red.

Estas son algunas de las razones que explican el porqué se plantean nuevos modelos institucionales para las políticas públicas y, más específicamente, para las políticas culturales.

Los nuevos modelos institucionales descansan sobre tres premisas básicas: primera, reconocen la complejidad como valor intrínseco de la realidad que les toca gobernar; segunda, la jerarquía como forma organizativa, la regulación, el control, las sanciones y la burocracia como instrumentos de gobierno dejan de ser efectivos para abordar la complejidad; tercera, en consecuencia, cabe poner en funcionamiento nuevas formas organizativas e instrumentos.

Evidentemente, las políticas culturales también se encuentran inmersas en este proceso de cambio. La participación de un amplio abanico de actores (públicos, privados y del tercer sector) a partir de relaciones horizontales e interdependientes como instrumento principal de los modos de gobierno constituye uno de las principales transformaciones. La posición horizontal garantiza la imposibilidad del veto por parte del actor más fuerte (el Estado) y la participación de los actores privados (no públicos) en la formulación y la puesta en marcha de las políticas.

Los dos modelos tradicionales anteriormente descritos (el modelo continental y el anglosajón) corresponden, más bien, a los modelos clásicos de gobierno. Los nuevos modelos institucionales que se perfilan en la actualidad serían el resultado de una cierta síntesis de estos dos originarios.

### 3. Convergencia de modelos y modelos de síntesis

Los movimientos hacia una cierta convergencia de modelos son incipientes. La mayor parte de los países de modelo continental clásico (Francia, Italia, España) se mantienen en una cierta inmovilidad. No obstante, en algunos de estos modelos han aparecido noticias o debates sobre la importancia de crear algún tipo de organismo entendido generalmente como de carácter consultivo. Así mismo, la introducción de mecanismos característicos de los *arts councils* en la toma de decisiones sobre otorgamiento de subvenciones (con la intervención de comisiones de expertos) es una práctica bastante generalizada. Finalmente, pero no menos importante, la concertación de las políticas culturales con los representantes de los sectores mediante estructuras más o menos estables también es una práctica habitual.

Por otro lado, en el modelo anglosajón siempre han convivido los *arts councils* con las estructuras gubernamentales. En este sentido la importancia del Ministerio de Cultura inglés en la estructura del gobierno ha sido creciente. Así mismo, una de las cuestiones de actualidad en el debate cultural inglés es la creciente exigencia y control del Arts Council por parte del ministerio. El sentido de esta intervención, vivida en algunos sectores como una injerencia inaceptable, es garantizar la función pública del Arts Council. Con ello no se menoscaba su autonomía, sino que se refuerza su misión y su carácter público.

En cualquier caso, sin poder afirmar una convergencia que lleve a un modelo único, sí cabe afirmar correcciones parciales de los modelos que permitan superar algunos de sus puntos débiles a partir de alguna de las características del otro modelo.

Un ejemplo de modelo de síntesis de los dos modelos tradicionales lo encontramos en Holanda. Un Ministerio de Cultura, un Consejo de Cultura y unos Fondos de Cultura son los tres componentes de dicha síntesis.

El ministerio es el responsable último de la política cultural, tanto en relación a la formulación de objetivos y prioridades, como a la decisión última sobre ayudas al sector. Todo ello, sin embargo, lo hace a partir del asesoramiento del Consejo de Cultura, creado en 1995 a partir de la fusión de otros organismos. El criterio del consejo es fundamental para las decisiones del ministerio, que tiene entre sus principios de actuación el de no realizar juicios de valor en materia artística. Tanto el plan cuatrienal de cultura como las propuestas de subvenciones son aprobadas por el gobierno y el Parlamento a propuesta del consejo. Sin embargo, como el grado de prestigio y autoridad moral del consejo son altos, el grado de aprobación de sus propuestas en las instancias de representación política también lo son. Por otro lado, los Fondos sectoriales sí que tienen un mayor grado de capacidad ejecutiva. No obstante, debe tenerse en cuenta que las cantidades que manejan son muy inferiores.

El carácter mixto o sintético de este modelo es que tiene un alto grado de transparencia, que el consejo tiene un protagonismo importante en la política cultural del país, que hay un interesante reparto de papeles entre expertos y políticos, que huye de planteamientos de representación sectorial. En definitiva, un modelo que concede importancia a los ámbitos de representación política entendiendo que sus decisiones pueden enriquecerse con las aportaciones de expertos y de organismos autónomos independientes y de prestigio.

Como se verá a continuación, y entendiendo que nos alimentamos de diversas fuentes (analizamos todos los consejos de los que tuvimos conocimiento), una pista importante para situar nuestro modelo sería, salvando las distancias que se observarán seguidamente, el caso holandés.

## 4. El Consejo de la Cultura y de las Artes de Cataluña: el proceso y el contenido de un proyecto<sup>7</sup>

### Las razones para un Consejo

En los apartados anteriores se ha podido constatar que existen razones consistentes para renovar los mecanismos y las instituciones desde las que diseñar y ejecutar las políticas culturales. Por lo tanto, no es necesario insistir. Sin embargo, sí que tiene sentido describir de dónde surge en un país concreto (Cataluña) y en un momento concreto (que podríamos fijar, entendiendo que hay movimientos anteriores, entorno al proceso electoral de 2003) la necesidad, la reivindicación de crear un organismo de estas características. Organismo que, por otro lado, no responde a la tradición política de los países de nuestro entorno.

El motivo de carácter coyuntural e inmediato era una insatisfacción muy generalizada entre los sectores culturales con la política cultural de los gobiernos de CiU durante sus 23 años de gobierno. En las elecciones de 2003 había la posibilidad real que se pudiese formar una mayoría de gobierno alternativa (como así sucedió con el gobierno tripartito PSC-ERC-ICV). La insatisfacción con el período anterior y las expectativas de cambio se concretaban en un cambio radical, drástico. Incluso se llegó a proponer (y así aparece en los primeros documentos de la plataforma que las diferentes asociaciones gremiales y profesionales de los sectores culturales crearon para reivindicar el consejo) la desaparición del Departamento de Cultura ya que las competen-

---

7 En el momento de revisar esta ponencia para su publicación (julio de 2007) el Parlament de Catalunya está debatiendo el contenido del proyecto de ley enviado por el gobierno. Esencialmente, el proyecto respeta la propuesta contenida en nuestro informe. Dicho Informe es, lógicamente, la referencia desde la que desarrollo mi explicación.

cias que le quedaban después de la creación del nuevo organismo eran insignificantes.

También es cierto que había un desconocimiento bastante generalizado sobre qué significaba la creación de un consejo de las artes. Se invocaba la necesidad de su creación con un carácter, me atrevería a decir, casi mítico. Representaba *lo distinto* a lo conocido; y como lo conocido no gustaba, su distinto tenía que ser necesariamente bueno o, como mínimo, mejor. Y todo ello sin saber exactamente en qué consistía ese distinto. O imaginando realidades muy diferentes bajo una misma demanda.<sup>8</sup>

A las razones estructurales apuntadas anteriormente y a la demanda generalizada debemos añadir otras dos:

Una de carácter muy pragmático: el Consejo formaba parte de los compromisos electorales de las fuerzas que formaron gobierno, como quedó concretado en su acuerdo programático para formalizar el pacto de gobierno (conocido como *Acords del Tinell*).

Y, finalmente, el sentido de un organismo que diese respuesta a alguna de las necesidades básicas de la política cultural catalana: elevar el *punto de mira*, jugar un papel catalizador, actuar desde la lógica del medio y largo plazo, introducir elementos de transparencia en la gestión de ayudas al sector, planificar.

## Un proceso de consulta y estudio

El trabajo de la oficina se prolongó más de un año. En este período nuestras tareas básicas fueron dos: una consulta generalizada con el sector y un estudio pormenorizado de los distintos modelos de consejos de la cultura y de las artes existentes<sup>9</sup>.

---

8 Se debe entender que esta explicación tiene un componente caricaturesco pero ilustra una realidad. A modo de ejemplo, una anécdota (tan real como exagerada). Una persona de mucho prestigio en la vida cultural catalana nos estuvo insistiendo en la necesidad e importancia del consejo invocando lo bien que funciona la cultura en Francia. Y, como ya hemos visto, Francia representa el modelo contrario.

9 Josep Maria Bricall siempre nos recordaba las reticencias que le generaba una práctica muy habitual en nuestro entorno: ser absolutamente original.

La reuniones con representantes de los distintos sectores (a título colectivo o individual) fueron muy numerosas. Nos vimos con más de 350 personas del mundo cultural, en algunos casos en más de una reunión. De acuerdo con la metodología preestablecida y aproximadamente en la mitad del proceso, dimos a conocer un primer documento (con más preguntas que respuestas) que recogió un importante número de respuestas y aportaciones. Mantuvimos abierta una página web, en la que presentamos nuestros avances, las aportaciones de los participantes que lo autorizaron y los documentos sobre información de consejos y de política cultural en general. La transparencia y la participación son dos atributos importantes del proceso que representan un valor añadido nada despreciable respecto al producto final. En cierto modo se fue generando un conocimiento colectivo y delimitando las necesidades que debía cubrir el consejo, de manera que su contenido fue perdiendo el carácter difuso o mítico al que antes me refería y fue entrando en el territorio de la claridad y la racionalidad. De este modo, el informe final no fue recibido como una novedad que emanaba de un trabajo de gabinete sino como la consecuencia lógica del propio proceso. Sin diluir la importancia y responsabilidad de los tres integrantes de la oficina (y, de manera especial, la dirección del comisionado), el contenido final de la propuesta tiene un cierto componente de obra colectiva.

La otra parte fundamental de nuestro trabajo fue el análisis de las experiencias internacionales. Este análisis pretendía no sólo conocer las características básicas de los consejos sino también los principales debates que se estaban generando como consecuencia de su necesaria adaptación a nuevos contextos. Por ello, los modelos de síntesis a los que anteriormente aludía fueron los

---

“Cuando alguien me dice que pondrá en marcha algo que nadie más en el mundo ha hecho, siempre me pregunto en qué se estará equivocando”. No se trata, ni mucho menos, de rechazar la innovación: es una afirmación de la importancia del estudio de otras realidades, del aprendizaje de quienes llevan mayor recorrido.



que de manera más concreta nos inspiraron. Sin embargo, en la propuesta final hay elementos de distintos modelos.

## Un Consejo de carácter mixto

Desde el primer momento parecía que la única cuestión que estaba en el debate sobre el consejo era si finalmente tendría o no carácter ejecutivo. Desde la oficina intentamos trascender este debate sin obviarlo.

El mismo nombre refleja el carácter mixto de la propuesta. Consejo de la Cultura<sup>10</sup> nos remite a un consejo de tipo consultivo, con mayor o menos capacidad de incidencia pero básicamente consultivo. También es cierto que el ámbito de competencia es el conjunto del ámbito cultural en su sentido más amplio. Consejo de las Artes nos remite al *Arts Council*: una función ejecutiva muy concreta (la gestión de las ayudas al sector) y un campo de competencia más reducido (el de las artes).

El Consejo de la Cultura y de las Artes propuesto tiene, como alguien ha dicho, una *doble alma*. Es consultivo y de alcance amplio; es ejecutivo en un ámbito más concreto. Esto se verá más claramente en la definición de funciones.

## Las funciones

Las funciones del CCAC son tres y su explicación se desarrolla a partir de una enumeración concreta sobre su contenido. Se pretendía evitar una definición de funciones muy abierta e interpretable. Bajo cada una de las funciones podrían incluirse distintos contenidos. En nuestro informe se concretan:

---

10 La *Generalitat* ya ha tenido en dos breves períodos un Consejo de Cultura de carácter consultivo. El primero con el gobierno del *President* Tarradellas y el segundo con el *President* Pujol (en la época del fallido Pacto Cultural impulsado por el *Conseller* Rigol). Las dos primeras reuniones de la oficina fueron con los antiguos miembros de estos dos consejos.

- velar por el desarrollo de la actividad cultural en Cataluña;
- contribuir al ordenamiento de la política cultural;
- organizar la política de ayuda y promoción de la actividad cultural

### **1. Velar por el desarrollo de la actividad cultural en Cataluña**

- elaboración del informe anual sobre el estado de la cultura en Cataluña;
- intermediación y arbitraje entre los actores de la vida cultural y la administración de la Generalitat;
- información al gobierno de la Generalitat sobre el estado de la educación en la cultura y de la enseñanza de las profesiones vinculadas a las artes y la cultura.

### **2. Contribuir al ordenamiento de la política cultural:**

- participación en la elaboración del Programa Plurianual de Cultura<sup>11</sup>;
- informar sobre los proyectos de ley que tengan por objeto aspectos relevantes de la política cultural;
- elaborar dictámenes sobre cualquier aspecto de la actuación del gobierno de la Generalitat a petición de éste o a iniciativa del propio CCAC. También los podrá elaborar sobre actuaciones de cualquier organismo administrativo público que opere en Cataluña o del sector privado (a iniciativa de los interesados o a iniciativa propia).
- Consulta previa (preceptiva y no vinculante) sobre nombramientos de los equipamientos de carácter nacional.

### **3. Organizar la política de ayuda y promoción de la actividad cultural**

Esta es la función más claramente de carácter ejecutivo. Las ayudas se concederán a partir del sistema de la evaluación de expertos

---

11 La participación en la elaboración de este plan (cuyo contenido final depende del gobierno) introduce, de forma indirecta, un elemento novedoso e importante: la obligación legal de elaborar el plan.

(*peer evaluation*). La organización y ejecución de esta función depende del CCAC. No obstante, para garantizar la coordinación con el departamento, se crea la denominada *Comisión de Ayudas* que aprueba en última instancia la concesión de ayudas. Dicha comisión está formada por tres miembros del plenario del CCAC (entre los cuales el presidente) y tres representantes del departamento. El voto de calidad lo tiene el presidente del CCAC. Las decisiones finales de esta comisión serían en base a la decisión de las comisiones de expertos y en el espíritu de su misión está la de ratificarlas. En los casos que, excepcionalmente, esto no fuese así la comisión debe razonarlo y hacerlo público.

### Composición y funcionamiento

El CCAC está dirigido por un plenario formado por diecisiete (14+3) consejeros y por una estructura de servicios adecuada a sus necesidades y dirigida por el delegado.

El plenario está formado por catorce miembros ordinarios y tres miembros representantes. Los miembros ordinarios son votados globalmente por el *Parlament* a partir de una lista razonada remitida por el *President* de la *Generalitat* (elaborada por un comité independiente). Los miembros ordinarios del pleno del CCAC deberían ser personas próximas por su actividad y/o conocimientos a los diversos ámbitos cultural y artísticos. Asimismo sería deseable que tuvieran conocimientos de gestión de los asuntos públicos.

Los miembros representantes<sup>12</sup> son nombrados por el *Parlament* entre los diputados en ejercicio. En las deliberaciones del pleno, tendrían voz pero no voto.

---

12 Esta propuesta, inspirada en una práctica propia del NEA estadounidense, es una de las piezas que ha desaparecido en el proyecto de ley respecto al Informe. Su sentido era el contrario al que algunos entendieron. No se trataban de politizar el consejo; se trataba de dejar un espacio reducido y concreto a los políticos para evidenciar que el resto del espacio no les correspondía. Además tenía la función de garantizar una mayor transparencia.

El CCAC tiene un presidente, nombrado por el *President* de la *Generalitat* entre los miembros del plenario y un vicepresidente, nombrado por el plenario a propuesta del presidente del CCAC.

Para garantizar una correcta comprensión de lo que representa el CCAC, debo subrayar que deberá disponer de la estructura administrativa profesional necesaria para el adecuado desarrollo de sus funciones. No sólo es un plenario que se reúne regularmente. Es un organismo público y autónomo dirigido por este plenario.

## Consideraciones finales

A modo de conclusión, presento algunas reflexiones finales que pretenden clarificar los aspectos más relevantes o problemáticos de la puesta en funcionamiento de un organismo como el CCAC.

### Intereses públicos

El CCAC es un órgano de la administración. Por tanto debe responder a intereses públicos aunque tenga un funcionamiento autónomo como consecuencia de una delegación, legítima y democrática, de funciones.

### Los consejeros y la representación

Los consejeros del CCAC no lo son en representación de ninguna fuerza política, ni tampoco de ninguna asociación gremial o profesional. Las cuotas políticas rompería los principios básicos de este tipo de organismos. Pero las cuotas gremiales también. Uno de los principales problemas de las políticas culturales (y esto daría lugar a otra ponencia) es que son cautivas de los gremios y los profesionales. La errónea identificación entre el interés general y el interés profesional o gremial es una de las

cuestiones que las políticas culturales deberían abordar con mayor urgencia. Esto sucede en todos los modelos, pero una aplicación equivocada de éste, puede acentuar el problema. Así mismo, como mayor en la representatividad de los consejos, menor es su capacidad ejecutiva.

### **El CCAC debe crear su espacio**

Una buena ley es una condición necesaria pero no suficiente para que el consejo funcione. Pero una buena ley debe ser corta (y ésta lo es). El desarrollo reglamentario, los estatutos del CCAC, su código ético, le irán dando forma. Y el gerundio utilizado no es casual: el CCAC se irá haciendo e irá creciendo; en ningún caso podrá ser por decreto. Un buen ritmo de implantación será básico para su éxito. Si es excesivamente lento, generará desánimo; si se quiere hacer todo inmediatamente, generará rechazo<sup>13</sup>.

### **La clave del éxito: la composición del primer plenario**

Si se acierta con los primeros catorce consejeros, el éxito estará casi garantizado. Un plenario plural, de prestigio, independiente, sin cuotas de ningún tipo, con autoridad moral... harán bueno nuestro informe y la posterior ley. En caso contrario, por mucho que les haya interesado esta propuesta, el objetivo final habrá fracasado.

---

13 En este sentido, debo subrayar que, cuando finalmente se cree el CCAC (y parece que en 2008 será una realidad) Cataluña será el primer país del sur de Europa con un organismo de estas características.



# La nueva institucionalidad cultural de Chile<sup>1</sup>

**Agustín Squella<sup>2</sup>**

## **Cultura: deberes del Estado, derechos de las personas.**

### **Examinar las palabras es examinar el pensamiento Tratar a las personas como a fines**

Aunque sin explicarlos todavía en detalle, voy a dar inicio a esta ponencia con una alusión a los *deberes* del Estado con la cultura y a los *derechos* que los individuos tienen en el ámbito cultural. Porque eso es lo que el Estado tiene con la cultura –deberes– y

---

1 Ponencia presentada en el **Seminario Internacional sobre Institucionalidad Cultural**, Montevideo, Uruguay, 25 y 26 de octubre de 2007.

Si bien el autor de la presente ponencia integra el actual Directorio del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes de Chile, por designación del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, las opiniones y puntos de vista vertidos en este texto son personales. Por otra parte, el texto de la ponencia fue ajustado después de concluido el Seminario. El autor agradece los comentarios hechos a propósito de la lectura de la ponencia por Cristina Zurbrigen, profesora e investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UR.

2 Doctor en Derecho. Profesor de Filosofía del Derecho en la Universidad de Valparaíso y Universidad Diego Portales. Miembro de Número de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile. Integrante del Directorio del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2004-2008). Ex rector de la Universidad de Valparaíso (1990-1998). Asesor Presidencial de Cultura en el Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006).

eso es lo que los individuos tienen en este mismo ámbito –derechos–. Y aun a riesgo de simplificar un tanto las cosas, adelantaré también que, si el Estado adopta, financia y gestiona una determinada institucionalidad cultural pública, cualquiera que ella sea, es con la finalidad de cumplir con sus deberes con la cultura y de garantizar, satisfacer y promover los derechos culturales de las personas.

Con todo, la actividad estatal en el ámbito cultural apunta más lejos que al solo cumplimiento de sus deberes y a la satisfacción de los derechos culturales de las personas, puesto que el propósito final de dicha actividad tiene que ver con el desarrollo cultural de cada país y, más ampliamente, con el desarrollo humano de éstos.

Pero fíjense ustedes cómo estas simples palabras de inicio de la presente ponencia colocan por delante algunos términos o expresiones que están necesitados de clarificación. Porque si bien podemos dar por establecido qué se entiende por “Estado” y qué por “individuo” o “persona”, así como qué se quiere decir en general con palabras tales como “deberes” y “derechos”, tendríamos que hacer un esfuerzo por aclarar expresiones como “institucionalidad cultural”, “desarrollo”, “desarrollo cultural” y “desarrollo humano”. Un esfuerzo que mostrará cómo la expresión “institucionalidad cultural”, que supone establecer también cuál es en ella el alcance de la palabra “cultura”, cubre bastante más que la suma de los organismos gubernamentales que tienen competencias en el campo de la cultura, y que, a la vez, puntualizará, si hace falta, que crecimiento económico no es lo mismo que desarrollo económico, que desarrollo económico no es lo mismo que desarrollo con equidad, que desarrollo con equidad no es lo mismo que desarrollo sustentable, y que desarrollo humano es algo más que la suma de crecimiento económico, desarrollo económico, desarrollo con equidad y desarrollo sustentable.

Si pensamos con palabras, la clarificación de éstas, a fin de cuentas, es la clarificación de nuestro propio pensamiento. Y la filosofía, esa vieja y discutida actividad que es hija del asombro,



de esa agitación afectiva que nos sobreviene al comprobar que hay el ser y no la nada, y de comprobar, asimismo, que la acción del hombre no se limita a observar el ser, lo que hay, sino a incrementarlo, bien puede ser vista ella –me refiero a la filosofía– como un examen de las palabras, no de todas, desde luego, pero sí de aquellas que en un ámbito cualquiera reputamos importantes. A Isaiah Berlin, uno de los grandes pensadores del siglo XX, le preguntaron cierta vez en un programa de televisión si acaso los filósofos no se han perjudicado por lo que respecta al interés de sus lectores en la medida en que han sustituido el análisis de problemas filosóficos por el análisis del lenguaje, y la respuesta del entrevistado no se hizo esperar. Sí, admitió Berlin, más o menos con estas palabras: nos hemos perjudicado, porque lo que la gente espera de los filósofos son respuestas a los grandes y perennes problemas de la existencia humana sobre la tierra y no disquisiciones acerca del sentido de esta u otra palabra o proposición. Aunque agregó lo que anticipamos hace un instante, a saber, que si pensamos con palabras, la clarificación de éstas equivale a la clarificación del pensamiento, y en cuanto la filosofía hace algo como eso prestaría uno de sus mayores servicios a la humanidad. Algo que si menciono en esta ponencia es para deslizar la información acerca de que mi campo profesional de trabajo académico es la filosofía del derecho, o sea, apenas una filosofía regional o especializada, en cuanto mira únicamente al derecho, pero que también puede ser practicada como un ejercicio de clarificación de palabras reputadas importantes en el ámbito jurídico, tales como la propia palabra “derecho” u otras como “norma”, “norma jurídica”, “justicia”, “validez”, “derechos fundamentales”, etcétera.

Pero en aquella entrevista, Berlin dijo también que la filosofía nos enseña a actuar a plena luz en vez de salvajemente en la oscuridad, una declaración que vale también para el ámbito de la cultura cuando empleamos esta palabra no en aquel sentido amplio en el que ella incluye a la propia filosofía –un sentido amplio que la vincula con todo lo producido por el hombre con miras a obtener una finalidad determinada–, sino en el sentido

más restringido que la relaciona con la creación, producción, difusión y acceso a las artes, al patrimonio cultural y a la participación de los ciudadanos en la vida cultural de sus respectivos países y comunidades locales.

En esa idea de Berlin en orden a actuar a plena luz y no salvajemente en la oscuridad –según me parece– está presente la idea y orientación de origen kantiano de tratar a las personas no como a medios, sino como a fines. Pero, ¿qué significa tratar a las personas como a fines?

Significa, en primer lugar, considerar que los seres humanos no están a nuestra disposición para hacer con ellos lo que nos plazca o lo que mejor sirva a nuestros propósitos, es decir, que las personas han de ser tratadas no como objetos, sino como sujetos, no como algo disponible, sino como alguien libre. Un significado que está hoy gravemente amenazado por el tipo de relaciones laborales que prevalece en nuestras sociedades.

En segundo lugar, tratar a los demás como a fines significa admitir que toda persona es capaz de adoptar con autonomía sus propios fines. Algo que los padres olvidamos cuando constreñimos a los hijos a estudiar en colegios y en universidades a la medida estricta de nuestras personales creencias y no a la de la diversidad donde ellos podrían llegar a formarse sus propias convicciones.

Seguidamente, tratar a las personas como a fines significa que nadie debe subordinar los fines de otros a sus propios fines, una práctica generalmente olvidada por los políticos en las relaciones con sus electores.

Por último –y esto es lo más difícil–, la mentada expresión exige respetar los fines que los demás se propongan alcanzar como si se tratara de nuestros propios fines. Y si el fin supremo que cada individuo se propone alcanzar es la felicidad, y aunque uno que otro acontecimiento feliz no haga la felicidad –tal como una golondrina no hace verano–, es preciso permitir que cada cual escoja su propio verano y que vuele hacia él sin interferencias

y sabiendo que los demás valorarán ese vuelo ajeno como si se tratara de su propio vuelo.

Sin embargo –y retomando el tema de esta ponencia–, diré que poco más adelante me extenderé sobre la idea de que los gobiernos trabajan por el desarrollo de los países y por el bienestar de sus habitantes, mas no por la felicidad de éstos.

## **Crecimiento, desarrollo, desarrollo con equidad, desarrollo sustentable y desarrollo humano**

### **Consejos de Cultura: desde Finlandia a Cataluña El Estado no es responsable de nuestra felicidad La difícil relación entre libertad e igualdad**

Aclarando de entrada algunas expresiones ya utilizadas en esta ponencia, llamamos “crecimiento económico” al aumento de los bienes y servicios disponibles en una sociedad cualquiera. Llamamos “desarrollo económico” al hecho de que el crecimiento de la economía se traduzca en reales beneficios para las generaciones presentes. Denominamos “desarrollo con equidad” a aquel cuyos beneficios alcanzan a todos y no se concentran en un sector pequeño y limitado de la población. Consideramos “desarrollo sustentable” a aquel en el que los beneficios que obtienen las actuales generaciones no se consiguen al precio de aquellos a los que tienen derecho las futuras generaciones. Y llamamos “desarrollo humano” a ese tipo más exigente de desarrollo que se mide no sólo por indicadores económicos, sino por criterios que dependen también de la satisfacción de esas necesidades y expectativas más intangibles y profundas de la persona humana, concernientes a la extensión y calidad general de su vida, y que tienen que ver, asimismo, con la creación y

goce de los bienes simbólicos del arte y la cultura de un país. Una secuencia de conceptos que vale la pena tener en cuenta, según creo, a raíz de uno de los fenómenos que configuran lo que hoy llamamos “globalización”, y que, en palabras de Manuel Antonio Garretón<sup>3</sup> consiste en el paso “de un mundo geopolítico a un mundo geoeconómico y, sobre todo, geocultural”.

Unos bienes y servicios culturales, como reconoce la Convención de UNESCO sobre Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, que son a la vez de índole económica y cultural, “porque son portadores de identidades, valores y significados, y por consiguiente no deben tratarse como si sólo tuviesen un valor comercial”, destacando, asimismo, “la necesidad de incorporar la cultura como elemento estratégico a las políticas de desarrollo nacionales e internacionales”. Es por eso que los jefes de Estado y de gobierno de los países iberoamericanos, aquí, en Montevideo, en noviembre de 2006, al suscribir la *Carta Cultural Iberoamericana*, declararon su compromiso en orden a “afirmar el valor central de la cultura como base indispensable para el desarrollo integral del ser humano y para la superación de la pobreza y la desigualdad”. Mientras que los ministros de Cultura de Iberoamérica, en su reciente Declaración de Valparaíso, de julio de 2007, junto con señalar que “la cohesión social debe tener como supuestos básicos la igualdad, la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos civiles, sociales, políticos y culturales de la ciudadanía”, advirtieron también que “sociedades más cohesionadas proveen un mejor marco institucional para la consolidación de la paz y el crecimiento económico, fortalecen la gobernabilidad democrática y operan como factor de desarrollo”.

Porque, en efecto, si el desarrollo humano no es posible de ser alcanzado sin desarrollo cultural, no hay que perder de vista que la cultura es también un factor de crecimiento económico, y ello en atención a la contribución cada vez más importante que

---

3 GARRETÓN, Manuel Antonio “Las sociedades latinoamericanas y las perspectivas de un espacio cultural”, en *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*, Convenio Andrés Bello, Santa Fé de Bogotá, 1999

la cultura, y en particular las industrias culturales, hacen al producto interno de los países. Y si un destacado intelectual como Malraux fue el primer ministro de Cultura que tuvo Francia, el no menos destacado economista Joseph Keynes fue el primer presidente que del Council of Arts de Gran Bretaña. La contribución de la cultura al Producto Interno Bruto (PIB) es especialmente importante en países como Estados Unidos y España, y crece cada día más en las restantes naciones, aunque es preciso reparar en que al momento de calcular esa contribución suele incluirse lo que podríamos llamar “industria del entretenimiento”, y, por tanto, además de la prensa escrita, la radiodifusión y la televisión.

En consecuencia, si el Estado interviene en la cultura es para asegurar buenos niveles de desarrollo cultural y, más ampliamente, de desarrollo humano, y no para imponer una determinada cultura y decidir cuáles serán los bienes culturales que podrán producir las personas o que estarán al alcance de éstas. El Estado tampoco interviene en la cultura para satisfacer las demandas de los artistas, de los gestores culturales o de cualquier otro colectivo directamente vinculado a la cultura en ese sentido restringido que indicamos hace un instante, aunque es preciso tener en cuenta que esos colectivos, como ocurre siempre en todos los ámbitos de la vida pública, presionarán sobre el Estado y propenderán a atribuirse en exclusiva la vocería cultural de la ciudadanía, con el fin de obtener beneficios antes sectoriales que propiamente colectivos. Las reformas culturales, especialmente en materia de institucionalidad cultural, no pueden ser hechas sin la participación de los agentes culturales, aunque éstos deben entender que tales reformas no se hacen para ellos, sino para el conjunto del país del cual se trate. Algo análogo, si se quiere, a lo que ocurre con las reformas judiciales que se han impulsado en varios de nuestros países, las cuales no pueden ser hechas por los gobiernos a espaldas de los jueces, sino con los jueces, aunque no se trata tampoco de reformas para los jueces.

Lo que quiero decir, simplemente, es que todo corporativismo es peligroso, de manera que, junto con ser identificado y atendido como tal, porque el corporativismo es un hecho con el que hay que contar, debe él quedar circunscrito al campo de intereses sectoriales que defiende y neutralizado en su discurso pretendidamente altruista a favor del bien general o común del ámbito del cual se trate –en nuestro caso la cultura– o del país en general. Poco antes de que este seminario tuviera lugar en Montevideo, *Socio Espectacular*, la revista que se publica en esta misma ciudad, reprodujo una entrevista a Gonzalo Carámbula, en la que éste advertía que “es lógico que haya grupos de intereses y que defiendan sus intereses”. “Es bueno –añadía– que haya asociatividad”. En consecuencia, “no se trata de tener una visión denigrante del corporativismo”, sino de discutir con él y de hacerle ver sus límites cada vez que cualquier sector corporativo pretenda hablar a nombre del interés general<sup>4</sup>. Y concerniente a las agrupaciones culturales chilenas y latinoamericanas, y en particular a los artistas, productores y administradores culturales, no hay que olvidar que son ellos los que están en lo sustantivo que hace a las artes y que fueron también ellos –no quienes diseñan o gestionan instituciones culturales públicas– quienes continuaron haciendo su trabajo, contra viento y marea –y a veces contra mucho más que vientos y mareas– durante los largos períodos de nuestras dictaduras militares.

Es conocida la advertencia de Voltaire acerca de que la salud es demasiado importante para dejarla en manos sólo de los médicos. Parafraseándolo, la diputada catalana Maria Mercé Roca ha dicho recientemente que “La cultura es demasiado importante para dejarla en manos sólo de los políticos”. A esto, me permitiría agregar la idea de que la cultura es también demasiado importante como para dejarla sólo en manos de los artistas y demás agentes culturales. Y, a propósito de lo declarado por la diputada, cabe destacar que la figura de los consejos de cultura, como modelo más apropiado de institucionalidad cultural pública, pa-

---

4 *Socio Espectacular*, Montevideo, agosto de 2007

rece ser hoy una decidida tendencia. Sin ir más lejos, es el modelo que se discute actualmente en el Parlamento de Cataluña, una iniciativa que motivó el siguiente comentario del periodista Josep Massot en *La Vanguardia* del 14 de septiembre de este año: “La creación del Conseil de la Cultura i de las Arts encara ya su recta final y se espera que en diciembre el proyecto definitivo pueda ser aprobado por el pleno del Parlament. Catalunya se convertirá así en pionera en la implantación en España, un país con fuerte tradición estatalista, de un modelo que da voz y voto a la sociedad civil en la gestión de la cultura”. Una tendencia que, en la misma edición del diario catalán confirmó el finlandés Risto Ruohonen, director de la Internacional Federation of Arts Councils and Culture Agencies (Ifacca): “el arte, lo mismo que la ciencia –dijo– necesita autonomía para conseguir la mayor capacidad y creatividad posible. Un Arts Council es el mejor camino posible para asegurar el uso de las mejores habilidades y tener una fuerte credibilidad entre la comunidad artística”.

Con todo, es preciso advertir que lo que se proyecta para Cataluña es un Consejo que coexista con el Ministerio de Cultura que tiene también esa región de España y, asimismo, con el Ministerio de Cultura que el Estado español tiene a nivel central. En efecto, las competencias culturales están radicadas allí en los gobiernos autónomos, donde puede haber, como actualmente en Cataluña, ministerios de cultura, sin perjuicio de la existencia de un Ministerio de Cultura a nivel central y cuya tarea es coordinar el ejercicio de las competencias radicadas en los gobiernos autónomos y asumir la representación cultural de España en el plano internacional.

Pues bien, y tal y como nos ha hecho saber en este Seminario Xavier Fina, profesor de la Universidad de Barcelona, el Consejo de la Cultura y las Artes que se proyecta para Cataluña coexistirá con el Ministerio de Cultura que tiene ya ese gobierno autónomo, lo cual dará lugar a un modelo *mixto* de Ministerio de Cultura más Consejo de la Cultura y las Artes, al revés del modelo *híbrido* que escogió Chile, consistente en un Consejo

Nacional de la Cultura y las Artes, sin Ministerio de Cultura, pero cuyo presidente tiene rango de ministro. Algo similar a lo que ha sido ideado en Cataluña existe también en Holanda, de donde se sigue que las alternativas son más de dos (o tener ministerios de cultura o tener consejos de cultura, es decir, un *modelo simple*), puesto que también es posible tener ambas figuras (*modelo mixto*) o tener una sola (Consejo de Cultura), pero con rango ministerial (*modelo híbrido*). Con todo, y tratándose del modelo mixto que Cataluña está en vías de instalar, hay que entender que la creación de un Consejo se intenta allí sobre la base de un hecho previo –que hay un Ministerio de Cultura ya instalado y al cual no se piensa suprimir ni reemplazar– lo cual relativiza la opción Ministerio más Consejo o la hace menos atractiva o conveniente para países que no tienen ni uno ni otro.

A este respecto, es interesante destacar que en el marco del Convenio Andrés Bello, según ha informado aquí Alejandro Sánchez, se lleva actualmente a cabo una investigación sobre “Caracterización de la Institucionalidad Cultural en los Países de América Latina”, que lo que busca es ofrecer una suerte de cartografía sobre la materia, y todo ello para favorecer el conocimiento y el diálogo interinstitucional entre diversos modelos o figuras de institucionalidad cultural pública que tienen o que adopten nuestros países en el futuro y no para determinar cuál es de esos modelos es el mejor. Dicha investigación, si bien todavía no concluida, revela que en algunos países la institucionalidad cultural pública se encuentra regulada por decretos, es decir, por actos administrativos, no por leyes, lo cual facilita cambios en ella según sea el parecer o el gusto de los gobernantes de turno, quedando también en tales casos el tema de la institucionalidad cultural y sus cambios enteramente sustraído al conocimiento y debate público que acompaña la tramitación de cualquier iniciativa legal durante su paso por el Congreso Nacional.

Me detengo en el desarrollo cultural y, más ampliamente, en el desarrollo humano, porque hasta allí llega la responsabilidad del Estado y de los gobernantes, con lo cual quiero decir que



aquel y éstos deben responder del desarrollo de sus países y del bienestar de las personas, mas no de la felicidad de éstas. Algo que menciono porque sociólogos y economistas nos dicen hoy que la felicidad de los pueblos puede ser medida y comparada, como si todos supiéramos de qué estamos hablando cuando hablamos de felicidad. Yo he entendido siempre que el desarrollo y el bienestar eran las metas de todo gobierno –con lo cual tienen más que suficiente–, y me cuesta entender que en adelante los gobiernos tuvieran que responder por la felicidad de la gente, porque si hacerlo por el desarrollo de los países y por el bienestar de las personas constituye una exigencia a cuya altura la mayoría de los gobiernos no consigue colocarse nunca, me imagino que el inventario de malos gobiernos se volvería interminable si les adjudicamos como meta la felicidad de los individuos.

Lo que hay es un derecho a la búsqueda de la felicidad, como estableció bellamente la Declaración de Independencia de los EEUU, aunque es una pena que el actual gobierno de ese país muestre tan poco respeto por las maneras de buscar la felicidad que tienen culturas diferentes a la suya.

Pero he nos aquí con que el tema de la felicidad se nos ha vuelto también materia de encuesta y mediciones, ante lo cual temo que nos pase lo mismo que con la educación: que estemos más preocupados de medirla que de mejorarla.

Que yo sepa, nadie ha alcanzado jamás la felicidad como un estado. Lo que todos conseguimos son apenas ramalazos de felicidad, algo así como punzadas que nos hacen pronunciar su nombre. La felicidad no sólo es esquiva, también es intermitente, como las rachas de un jugador en el casino. La ruleta está en continuo movimiento, pero nuestro número de la suerte sale en raras ocasiones. Y cuando el crupier canta ese número, sabemos que pasará un buen tiempo antes de que vuelva a hacerlo. La felicidad repite poco. Pero seguimos al pie de la ruleta, ávidos, expectantes, con los cinco sentidos puestos en el brinco final de la bolita impulsada por el azar.

Si bien a veces estamos felices, nunca somos felices. Y ello por la brevedad de la vida, la inevitabilidad del fin y ese terror que admitía Pascal: el que sobreviene si piensas en el breve lapso de tu vida absorbido por la eternidad anterior y posterior a ella. Entonces, yo me cuidaría de regalar a los economistas la palabra “felicidad” puesto que, si se la apropian, como han hecho con casi todas, la banalizarán, confundiéndola con la satisfacción de necesidades y, peor aun, con el simple afán de comprar y consumir, reconduciéndola al concepto ante el cual han capitulado ya todos los demás: el mercado.

No afirmo que la economía nada tenga que decir acerca de la felicidad, como también ocurre con la Filosofía, la Antropología, la Historia, la Psicología y las neurociencias, aunque, como señalé antes, advierto el peligro de que la economía acabe apropiándose de la palabra “felicidad” –armando incluso una canasta básica de los bienes que haría felices a las personas–, como ha hecho ya con tantas otras. Porque no creo pecar de arbitrario si culpo a ciertos economistas por haber rebajado el trabajo a empleo, la educación a capacitación laboral, la universidad a bolsa de trabajo, el arte a industria, la igualdad a igualdad de oportunidades, el liberalismo a neoliberalismo, la democracia a mercado del voto, la libertad a visitas al *mall* o al supermercado y –ahora– la felicidad, uniformemente, a la satisfacción de ciertas necesidades.

La felicidad no parece definible y menos cuantificable, y vendería sustraerla no diré de las encuestas, sino de los meros sondeos de opinión que pretenden medirla, tal como acontece, por ejemplo, en materia de delincuencia y corrupción, donde las percepciones parecen estar sustituyendo a la realidad. En efecto, los sociólogos han sustituido la realidad por las percepciones y hoy parecen interesados antes en éstas que en aquélla, mientras los periodistas han reemplazado las encuestas por sondeos telefónicos de opinión que se hacen a unos cuantos centenares de personas. Las percepciones de la gente, como es obvio, forman parte de la realidad, pero no pueden sustituirla, así como los son-

deos telefónicos de opinión no pueden reemplazar a las encuestas como método de medición seria de los fenómenos sociales.

Lo que quiero señalar es que nos empobrecemos en términos de conocimiento e, incluso, de simple información si la realidad es sustituida o confundida con las percepciones, si el periodismo investiga y da cuenta de ciertos hechos sólo sobre la base de encuestas, si –peor aun– las encuestas son reemplazadas por sondeos de opinión y, si lo que se llaman sondeos de opinión no pasan de ser unos cuantos llamados telefónicos que lo único que captan son los fugaces estados de ánimo que un individuo puede tener al momento de contestar el teléfono. Para mí al menos, resultó sorprendente que el sondeo de opinión que realizó *La Tercera* antes y después de los largos cinco días de celebración de nuestras fiestas patrias en 2007 arrojara un resultado tan descabellado como este: si la presidenta de la República recibía una aprobación del 36% en los días anteriores a esa celebración y una reprobación del 47%, en el sondeo efectuado en los días posteriores esas proporciones se invertían casi exactamente. ¿Y qué pudo hacer la presidenta durante esos cinco días para que la percepción de su imagen cambiara tan radicalmente fuera de inaugurar tales festividades bailando con su habitual gracia y simpatía una cueca en la ramada oficial del parque O'Higgins de Santiago? Mi parecer es que, después de una experiencia periódica como esa, revelada a página completa en la portada del cuerpo dominical de reportajes de un diario, éste debió tomar la decisión de no realizar nunca más sondeos de opinión.

De más está decir ahora, por otra parte, que el desarrollo cultural de un país debe ser equitativo y armónico desde un punto de vista territorial, debiendo entonces cuidarse que no se concentre en las tres o cuatro ciudades más importantes de cada país o, lo que es peor, en los cuatro cinco barrios más ricos de esas grandes ciudades. Así como desde el punto de vista de las personas es preciso cuidar la equidad del desarrollo económico y cultural, también lo es desde la perspectiva de las regiones que componen un país. Porque, sin ánimo de ofrecer a ustedes una analogía des-

proporcionada, la verdad es que nuestras sociedades se parecen de pronto a un trasatlántico en el que unos pocos viajan cómodamente instalados en los camarotes de la embarcación, mientras la mayoría tiende como puede sus mantas sobre la cubierta o en bodegas, sin olvidar a los que nadan alrededor de la nave y tratan desesperadamente de subir a ella. El gran desafío en nuestras sociedades latinoamericanas es conseguir sociedades más justas desde el punto de vista de las condiciones materiales de vida de las personas. Y ello porque una sociedad decente no es sólo una sociedad de libertades, es decir, una sociedad donde las personas tienen libertad de pensar, de expresarse, de crear, de reunirse, de asociarse, de emprender, sino aquella donde, a la vez, pueden satisfacer las necesidades materiales básicas para llevar una vida digna. Lo que nos falta, en consecuencia, son mejores niveles de igualdad, puesto que para personas que viven en la pobreza o en la indigencia poco o ningún sentido pueden tener la titularidad y el ejercicio de las libertades antes señaladas. Como dice el comentario de una joven jamaquina, incluido en un reciente informe del Banco Mundial (BM), “la pobreza es como vivir en la cárcel; vivir esclavizado, esperando ser libre”.

Aunque tampoco se trata de caer en la tentación de creer que el precio que se debe pagar por una mayor igualdad sea la limitación o supresión de las libertades: ni la igualdad debe ser inmolada en el altar de la libertad, ni ésta en el de aquella. La meta es tener sociedades libres y a la vez igualitarias, lo cual plantea un gran desafío para nuestros gobiernos: no caer en la trampa de quienes proponen suprimir las libertades para tener mayor igualdad, pero sin caer tampoco en las redes de ese neoliberalismo simplificador que en nombre de la libertad se muestra completamente indiferente ante las desigualdades en las condiciones de vida de las personas.

Por tanto, a nuestras democracias, si no queremos que sucumban en la ineficiencia y el descrédito, tenemos que continuar exigiéndoles un irrestricto compromiso con las libertades, pero uno no menor, a la vez, con una mayor igualdad en las condicio-

nes de vida de las personas. Esto significa demandar de ellas no sólo la preservación y desarrollo del régimen de libertades que hacen posible la democracia, sino también una cierta voluntad igualitaria. Y una voluntad de conseguir mayor igualdad no sólo jurídica y política, sino material, para lo cual es indispensable que el Estado no renuncie al papel que le corresponde en la meta de disminuir la desigualdades materiales. Unas desigualdades –ya lo hemos dicho– que pueden tornar enteramente ilusorias, para quienes las padecen, la titularidad y desde luego el ejercicio de las propias libertades.

Como se puede leer en un texto de Beatriz Sarlo, “limitar las políticas a funcionar como garantías de la igualdad formal de los agentes que intervengan supone una abstracción o grado cero de desigualdad cultural y material. En el proceso cultural los sujetos no son efectivamente iguales ni en sus oportunidades de acceso a los bienes simbólicos ni en sus posibilidades de elegir incluso dentro del conjunto de bienes que están efectivamente a su alcance”.<sup>5</sup>

## **¿Qué queremos decir con “cultura”?**

**¿Acceder a la cultura o participar en ésta?  
Sin Estado hay cultura, mas no desarrollo cultural  
¿Qué es eso de la identidad?**

Tengo que decir ahora que voy a hablar de institucionalidad cultural desde la perspectiva de alguien con formación jurídica. Una formación que, como cualquier otra, junto con proveer de determinadas categorías de análisis y de un cierto lenguaje, determina en alguna medida los enfoques que puedan llevarse a cabo de cualquier asunto o problema de interés general. No es que, como consecuencia de la formación profesional que uno

---

5 SARLO, Beatriz, “Políticas culturales: democracia e innovación”, en *Punto de Vista*, N°32, 1988

tenga, desconozca aquellos enfoques y análisis que son también posibles y necesarios a partir de otras formaciones profesionales, pero es un hecho que estos otros enfoques pasan a ocupar un lugar secundario. Si nuestras percepciones y análisis de la realidad, de cualquier realidad –en este caso de aquello que llamamos “institucionalidad cultural” –, están siempre influenciadas por nuestra biografía, ésta, a su vez, lo está por la formación profesional que escogimos en un momento temprano de nuestras vidas.

En suma: voy a adoptar una perspectiva preferentemente jurídica para hablar hoy de institucionalidad cultural, aunque quizás valga la pena decir que el derecho pertenece también al ámbito de la cultura, si es que empleamos la palabra “cultura” en un sentido suficientemente amplio. El derecho es, él mismo, un fenómeno cultural. Un fenómeno cultural, desde luego, sólo si empleamos la palabra “cultura” en ese sentido amplio al que acabamos de aludir. Tan amplio como para que con dicha palabra –“cultura” – quede cubierto no sólo lo que concierne a la creación, producción, difusión y acceso a las artes, así como lo que guarda relación con el patrimonio cultural, sino todo aquello que el hombre produce con vistas a la obtención de un fin determinado. En este sentido amplio, nuestro mejor filósofo nacional –Jorge Millas– definía cultura como todo lo que resulta de la acción conformadora y finalista del hombre, donde las palabras claves son “acción”, “conformadora” y “finalista”. En otro términos –ahora de Gustav Radbruch–, todo lo que el hombre ha sido capaz de colocar entre el polvo y las estrellas. Todo. Desde las comidas que prepara hasta las ciudades que construye. Desde la rudimentaria primera caña de pescar que fabricó algún día para procurarse alimento hasta las catedrales que levanta para adorar a sus dioses. Desde las más primitivas hachas de piedra que fabricó hace dos mil millones de años para descuartizar animales con mayor eficacia y rapidez que la que le permitían el uso de sus dientes y uñas hasta los satélites y naves que coloca hoy en el espacio. Desde las artesanías que un alfarero cuece en su horno de barro en una zona rural y pinta luego con esmero hasta las

obras que están en cualquiera de nuestros museos de bellas artes. Desde la invención de la bicicleta a internet. Desde las religiones hasta la economía, y desde la economía al derecho.

Todos aquellos ejemplos lo son de creaciones humanas hechas con algún determinado fin, y, en tal sentido, el derecho, en cuanto fenómeno cultural, es otra de aquellas tantas producciones del hombre con las que éste aspira a conseguir ciertos fines que le parecen deseables, en el caso del derecho la paz, la seguridad jurídica y la justicia.

Por cierto que la palabra “cultura” tiene también otros significados que vale la pena explicar, así no más sea brevemente.

Acabamos de decir que “cultura”, en el sentido más amplio del término, es todo lo que resulta de la acción conformadora y finalista del hombre, todo lo que éste ha sido capaz de colocar entre el polvo y las estrellas.

Seguidamente, “cultura”, en un sentido mucho más restringido que ese, refiere a la producción y difusión de esos bienes de carácter simbólico cuyo origen está en la creación artística.

“Cultura” es también la palabra que sirve para designar un conjunto de bienes de muy variada índole, tangibles e intangibles, muebles e inmuebles que, por su especial valor y contribución a la identidad humana en general –a la de un determinado continente, a la de un país, o a la de una región o localidad específica dentro de un país–, son considerados como parte del patrimonio cultural de la localidad, de la región, del país o del continente del cual se trate, o bien, en casos excepcionales, de la humanidad en su conjunto. En este nuevo sentido aparece empleada la palabra “cultura” cuando se alude, por ejemplo, al patrimonio cultural de la humanidad, al patrimonio cultural latinoamericano, al patrimonio cultural chileno, o al patrimonio cultural de Valparaíso.

Si se revisa cuál es el objeto de la nueva institucionalidad cultural que Chile adoptó en 2003, se advertirá que las funciones de nuestro Consejo Nacional de la Cultura y las Artes se relacionan con los dos inmediatamente anteriores significados de la palabra

“cultura”, aunque en la ley que creó dicho consejo se mencionó también la participación ciudadana con fines culturales, de manera de promover el derecho de las personas a intervenir en la vida cultural de su país.

Por lo mismo, cada vez que se proyecta una nueva institucionalidad cultural para un país, o reformas a la institucionalidad existente, debe aclararse bien qué sentido y alcance se da a la palabra “cultural”. Un sentido y alcance que no podrán corresponderse nunca con el primero de los significados de “cultura” que hemos presentado aquí, puesto que la institucionalidad cultural pública de un país no podría ocuparse absolutamente de todo cuanto resulta de la acción conformadora y finalista del hombre.

Por último, “cultura” es una palabra que se relaciona también con el sello distintivo de una comunidad humana cualquiera, con el espíritu más permanente que la anima y vivifica, con la identidad –si se quiere– que esa comunidad tiene y que, junto con caracterizarla, la diferencia de las demás. En este sentido es que se habla hoy de “identidades culturales” y, más concretamente, de identidad cultural de un país, donde “identidad cultural” es mucho más amplio que “patrimonio cultural”, puesto que éste tiene que ser entendido sólo como un componente de aquélla.

Se trataría, según dijimos, de algo así como el sello propio de cada comunidad, el cual suele ser reivindicado frente a un proceso de globalización que no se sabe si acabará produciendo una suerte de pernicioso repliegue o atrincheramiento defensivo de cada cultura, un feliz encuentro y mestizaje de culturas diversas entre sí, o una empobrecedora hegemonía de una determinada cultura sobre las restantes. Porque como advierte la convención de UNESCO antes citada, “los procesos de mundialización, pese a que crean condiciones inéditas para que se intensifique la interacción entre las culturas, constituye también un desafío para la diversidad cultural, especialmente en lo que respecta a los riesgos de desequilibrios entre países ricos y pobres”. En cualquier caso,



y estrechamente vinculado al cuarto significado de la palabra “cultura” que he mencionado antes, aparece también un quinto: ciertos patrones de conducta al interior de una comunidad que, asentados en creencias o convicciones firmemente arraigadas y compartidas, sobrepasan la conducta de cada individuo considerada aisladamente y guían u orientan los comportamientos de todos los miembros del grupo.

Permítanme decir que estoy perfectamente consciente de que el tema de la globalización y las identidades culturales, tanto si aquella se ve como una amenaza para éstas, o como un fenómeno que colabora a una mejor identificación y visibilidad de las identidades culturales, o como un proceso que permitirá el encuentro y alguna forma de entrecruce o fusión de éstas –o como esas tres cosas a la vez–, tiene un grado de complejidad que excede las posibilidades de que se le trate con alguna seriedad en una ponencia como ésta. Con todo, y a lo ya dicho sobre el particular –mi esperanza de que una globalización que no nos ocurra simplemente, sino que podamos gestionar en alguna medida, y desde luego gestionar mejor de cómo lo venimos haciendo, según el reciente llamado de Joseph Stiglitz<sup>6</sup>, no conduzca ni a la hegemonía de una cultura sobre las restantes ni a una autoafirmación presuntuosa de cada cultura en particular, sino a una suerte de encuentro y mestizaje de todas las culturas, o sea, al reinado de la diversidad, no de la unidad, y al fin de las purzas–, quisiera añadir que yo al menos me tomaría con sumo cuidado la palabra “identidad”, incluso cuando se la emplea por referencia a los individuos y ni qué decir cuando se lo hace en relación a países o a continentes completos. Stiglitz, como es sabido, llama no a oponerse a la globalización, sino a gestionarla de mejor forma, de una forma que la haga más equitativa tanto para los distintos países como para las personas al interior de éstos. “El problema no es la globalización, en sí misma –escribe–, sino la manera en que ha sido gestionada”, antes a favor de los países ricos que de los pobres. Una frase que el Premio Nobel

---

6 STIGLITZ, Joseph, *Cómo hacer que funcione la globalización*, Taurus, Buenos Aires, 2006

de Economía incluye en un capítulo de título sugerente – “Otro mundo es posible–, que alerta acerca de que las utopías, entendidas como la posibilidad y capacidad de idear mundos mejores, están lejos de haber terminado.

Por tanto, frente a lo que llamamos globalización, ni la resignación, ni menos la sumisión, pero tampoco el atrincheramiento defensivo, son caminos recomendables, tal como ha puesto de relieve el sociólogo Ernesto Ottone, secretario ejecutivo adjunto de Cepal en un trabajo todavía inédito<sup>7</sup>. Un trabajo en el que su autor nos recuerda también esta excelente observación de Amartya Sen: “Europa habría sido muy pobre –económica, cultural y científicamente– si hubiese opuesto resistencia a la globalización de la matemática, de la ciencia y de la tecnología provenientes de China, India, Irán y el mundo árabe al inicio del segundo milenio. Rechazar la globalización de la ciencia y de la tecnología afirmando que se trata de imperialismo occidental (como algunos militantes ‘no globalización’ señalan) no equivaldría simplemente a desperdiciar las contribuciones globales –provenientes de diversas áreas del mundo– que están detrás de la así llamada ciencia y tecnología occidental, sino que sería una opción obtusa también desde un punto de vista práctico, considerando lo enormes beneficios que el mundo entero puede obtener de este intercambio intelectual”.<sup>8</sup>

Siempre a propósito de la cuestión de la identidad, y si ustedes me permiten expresarme ahora, sólo por un instante, de manera coloquial, e incluso algo intimista, confieso que debo tener un problema de identidad, porque lo cierto es que nunca corrijo a quienes me tratan a veces con otro nombre. Hay un sujeto en el hipódromo que tenemos en Viña del Mar que nada vez verme a la distancia grita “¡Luchito!”, tal vez porque escuchó mal el podo de “Cuchito” que me tienen algunos amigos. Un mozo de un concurrido café de mi ciudad me saluda siempre con un sonoro “Señor Scarella”, y su error dura ya años sin que yo haga nada

---

7 OTTONE, Ernesto, *Globalización e identidad cultural*, 2007

8 SEN, Amartya, *Identità e violenza*, Editore Laterza, Bari, 2006

para sacarlo de él. Con mayor facilidad acepto equivocaciones menores, como el habitual “Señor Esquela”, o cuando algún preparador o jinete en una audiencia en el Sporting se dirige a mí como “Juez de Árbitro”. Y a mis nietas he sido yo mismo el que las enseñé a llamarme “Tin”, por horror a que empezaran a decirme “tata”, “nono” o cualquiera de esas expresiones que a uno lo mandan derecho a la cuarta edad. En fin, creo que una sola vez he faltado a la regla, y sucedió cuando alguien me llamó “Augusto”, algo que me resultó imposible tolerar en tiempos del gobierno militar que tuvimos en Chile.

La cosa no tiene que ver con sentirme incómodo con el nombre de pila que me dieron mis padres. “Squella”, “Narducci”, tampoco tengo nada contra esos apellidos, máxime si, como me dicen, provienen de las Baleares, en España, y de la Toscana, en Italia. De vez en cuando mi madre me habla también de antepasados con apellidos, franceses, austríacos, y no hallo nada malo en eso. Todo lo contrario, venir de muchos lados me produce la gratificante sensación de no pertenecer a ninguno y de ser producto de una mezcla donde muchos pueden haber dejado una huella. Entonces, llevo mi identidad como un perfecto azar, y ni qué decir de la nacionalidad.

Los que pueden sacarme de mis casillas, sin embargo, son quienes atribuyen identidad no ya a las personas, sino a países y hasta a continentes enteros. “Identidad chilena”, dicen, o “identidad latinoamericana”, y yo no se de qué están hablando. En sociedades abiertas y complejas como aquellas en las que nos toca vivir, lo que hay son múltiples y contrapuestas identidades que lo que muestran es pura diversidad. Y tiene razón Carlos Fuentes, el escritor mexicano, cuando propone que en América Latina es tiempo ya de pasar de una identidad asumida a una diversidad por descubrir, y de la pregunta sobre lo que hemos sido a lo que queremos ser. Caso contrario –como dice el sociólogo chileno Jorge Larraín–, habiendo permanecido largo tiempo pegados en una política de clases, ahora podríamos quedarnos en una política de identidades.

Antonio Tabucchi tiene un bello libro sobre Fernando Pessoa, el inclasificable escritor portugués. El título del libro lo dice todo –*Un baúl lleno de gente*–, y eso es lo que sería cada uno de nosotros. Impuros, híbridos, mestizos, hechos de varias piezas y a veces con una que otra de recambio, eso es lo que todos somos, aunque nos guste ir por la vida como si superamos de una sola pieza. No somos uno, sino más de uno, y lo que tenemos que hacer es gobernar lo mejor posible esos varios que somos a la vez, sobre todo cuando no se avienen mucho entre sí.

Por utilizar un símil político, nadie es un estado unitario. Todos somos estados federales, y con un poder central más bien ineficaz y de dudosa legitimidad.

Retomando ahora el hilo central que se espera de una ponencia como ésta, lo que he querido dejar en claro es en cuál o en cuáles sentidos se utiliza la palabra “cultura” cuando se la incluye en la expresión “institucionalidad cultural”, o, cuando menos, en cuáles de esos sentidos se entendió la palabra “cultura” cuando en mi país se discutió acerca de una nueva institucionalidad cultural y acerca del modelo o figura más adecuada para ésta. Y, sobre el particular, reitero que se entendió en el sentido restringido que vincula esa palabra con la creación, producción y difusión de las artes; con la identificación, cuidado, goce e incremento del patrimonio cultural de la nación; y con la participación ciudadana con fines culturales. Esto quiere decir que, si Chile se acaba de dar una nueva institucionalidad cultural pública, fue para que ella trabajara en las tres direcciones recién señaladas y, en último término, para que el Estado hiciera lo suyo en relación con el desarrollo cultural del país y con los más exigentes niveles de desarrollo humano que queremos alcanzar. Y si respecto del tercero de aquellos asuntos hemos dicho “participación” cultural y no meramente “acceso” a la cultura, es porque la participación es más que acceso. Cuando se participa se interviene *en* algo (en este caso la cultura), mientras que cuando se accede se lo hace *a* algo. Si alguien participa en la cultura lo hace como sujeto cultural; en cambio, cuando alguien accede a ella, es únicamente un usuario, o, si se prefiere, un consumidor cultural.

Y digo, deliberadamente, que “hiciera lo suyo”, puesto que el desarrollo cultural de un país no depende sólo de lo que a su respecto pueda hacerse desde el Estado por medio de la institucionalidad cultural pública que éste adopte, sino de lo que muchos otros actores, desde luego artistas, creadores y administradores culturales, pero también organizaciones culturales que se forman a partir de la sociedad civil con entera libertad. Sin Estado hay ciertamente cultura, pero sin Estado es difícil que haya desarrollo cultural de un país, aunque tampoco este desarrollo depende exclusivamente de lo que el Estado haga o deje de ser en materia cultural. Hay también “institucionalidad cultural privada”, o, mejor aun, instituciones culturales privadas que contribuyen en alta medida al desarrollo cultural de nuestras sociedades, las cuales deben contar no sólo con libertad para constituirse, sino con autonomía para ser gestionadas y con estímulos para que perseveren y tengan éxito en los objetivos que ellas se proponen alcanzar. Por lo mismo, una de las funciones del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes de Chile es “desarrollar la cooperación, asesoría técnica e interlocución con corporaciones, fundaciones y demás organizaciones privadas cuyos objetivos se relacionen con las funciones del Consejo, y celebrar con ellas convenios para ejecutar proyectos o acciones de interés común”.

Pero si hemos aclarado ya en qué sentido fue empleada la palabra “cultura” al darnos en Chile una nueva institucionalidad cultural, es preciso aclarar ahora qué se entiende por “institucionalidad cultural”, o, mejor aun, qué alcance tiene en esa expresión la palabra “institucionalidad”. Ya sabemos que “institucionalidad cultural pública” es una expresión que suele utilizarse para aludir a los organismos gubernamentales de cultura con que cuenta un país, aunque tiene ella un alcance bastante más amplio. Entonces, ¿cuál es ahora el sentido que adjudicamos a la expresión “institucionalidad cultural pública”. En otras palabras, ¿qué quiere decir “institucionalidad cultural”? ¿Qué comprende ésta? ¿A qué nos referimos, exactamente, con dicha expresión? ¿Cuáles son sus componentes? ¿En qué estábamos pensando cuando durante largas décadas pedimos que Chile tuviera una nueva institucio-

nalidad cultural? Porque mientras pedíamos esa nueva institucionalidad cultural no todos teníamos la misma idea acerca de cuál debía ser ella, pero sí teníamos en mente una misma cosa cuando hablábamos de institucionalidad cultural.

Y me refiero, claro está, a la institucionalidad cultural pública, no a la privada, que también la hay. Sin embargo, si aquella responde a un deber explícito y a una acción deliberada por parte del Estado —y digo del Estado, no sólo del gobierno—, la institucionalidad cultural privada, encarnada por lo común en corporaciones y fundaciones culturales sin fines de lucro, se va constituyendo de manera espontánea y a partir de múltiples y diversas iniciativas que surgen en el seno de la sociedad civil. Sin olvidar por cierto a las industrias culturales, un componente cada vez más relevante de la institucionalidad cultural de carácter privado y, en su caso, además, con fines de lucro.

## **¿Qué entendemos por “institucionalidad cultural”?**

### **Políticas, planes, programas y proyectos culturales ¿Cuánto dinero destina el Estado a la cultura? Cuatro modelos de apoyo estatal a la cultura**

La institucionalidad cultural pública es compleja, con lo cual quiero decir que tiene varios componentes. Estamos acostumbrados a llamar “institucionalidad cultural”, según ya señalé, únicamente a los organismos públicos por medio de los cuales el Estado cumple sus deberes con la cultura, pero tal es un uso demasiado restrictivo de la expresión, puesto que, en el hecho, ésta comprende bastante más que aquellos organismos. Cuando decimos “institucionalidad cultural” incluimos por cierto a los organismos públicos que tienen competencias en el campo de la cultura, pero aludimos también a algo más, a mucho más, que a esos organismos. En otras palabras, éstos son sólo uno

de los componentes de la institucionalidad cultural pública de un país, lo cual nos obliga a identificar cuáles son todos esos componentes.

Según mi parecer, los componentes de la institucionalidad cultural pública de un país son los siguientes:

- políticas culturales públicas que orienten y den coherencia y sentido a las decisiones igualmente públicas que en cualquier poder, servicio u organismo del Estado se adopten en materia cultural, las cuales constituyen también guía, aunque no por cierto obligatoria, para la actividad privada en el campo de la cultura y las artes;
- organismos públicos –ser ministerios, subsecretarías, servicios públicos u otros– que, tanto en el nivel nacional, regional y comunal, adoptan, aplican, evalúan y renuevan aquellas políticas, y que, en el marco de ellas, definen y ejecutan planes, programas de trabajo y proyectos en el campo de la cultura;
- personal a cargo de la gestión de esos organismos;
- presupuestos que financien tales organismos de manera regular y que retribuyan el trabajo y provean la capacitación y el perfeccionamiento de ese personal;
- instrumentos de asignación de recursos públicos para el desarrollo cultural, tales como auspicios, subsidios, fondos concursables y otros;
- estímulos de carácter estable que incentiven la acción privada en el ámbito de la cultura; y
- disposiciones internacionales convenidas por el Estado y normas constitucionales, legales y reglamentarias internas que den expresión y sustento normativo a todos los componentes previamente señalados. Unas disposiciones y normas que configuran lo que bien podríamos llamar “derecho de la cultura”, aunque sin pretender inaugurar por ello una nueva rama del derecho, sino reconociendo tan solo un sector importante de regulación jurídica que

valdría la pena identificar, interpretar, sistematizar, analizar críticamente, y, desde luego, estudiar y difundir.

Si aquellos son todos los componentes de lo que llamamos “institucionalidad cultural pública”, vean ustedes lo mucho que comprende o abarca esta expresión y, asimismo, lo mucho de que es preciso ocuparse cada vez que un país decide adoptar una nueva institucionalidad de ese tipo, como fue el caso de Chile a partir de 1990. Y si menciono ese año algo ya lejano en nuestra memoria, es porque el tipo de nueva institucionalidad cultural que el país adoptó en 2003 tuvo sus principales antecedentes en los estudios y proposiciones de dos comisiones que funcionaron en la década de los noventa, una en 1991 y otra en 1997, que coincidieron en señalar la conveniencia de crear un Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, y un Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes cuya base de sustentación estuviera en una ley de efectos permanentes y no en una simple glosa que tuviera que contemplarse año tras año en la ley de presupuesto general de la nación. Sobre el particular, véase mi trabajo *La nueva institucionalidad cultural*, así como los restantes que forman parte del volumen colectivo *La cultura durante el período de la transición a la democracia. 1990-2005* (editado por Eduardo Carrasco y Bárbara Negrón, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Valparaíso, 2006).

En consecuencia, si Chile tiene desde 2003 una nueva institucionalidad cultural, ello no es sólo resultado de la creación de ese consejo y de ese fondo, sino de una intervención deliberada y consciente en cada uno de los componentes de dicha institucionalidad. Así, por ejemplo, y refiriéndome sólo a otro de esos componentes –las políticas culturales–, Chile las tiene desde 2005 y se encuentran actualmente en pleno proceso de implementación a través de un conjunto de más de cincuenta medidas que el aludido consejo evalúa periódicamente. Y en materia de instrumentos de asignación de recursos públicos para el desarrollo cultural del país –otro de los componentes de una institucionalidad cultural–, en 2003, tal como señalamos recién,



por medio de la misma ley que creó el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (en adelante CNCA), se instaló el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes, y, poco más tarde, el Fondo de Desarrollo de la Música Nacional y el Fondo de Desarrollo del Audiovisual. En cuanto al Fondo del Libro y la Lectura, su data es de 1993. La razón de estos consejos sectoriales –que no tienen personalidad jurídica propia, que constituyen organismos técnicos del propio CNCA y que son presididos por el ministro presidente de éste–, así como la de los fondos que esos consejos administran, es que ellos tienen que ver con expresiones artísticas que dan lugar a industrias culturales, sin que deba omitirse que una de las funciones que la ley señaló para nuestro CNCA consiste en “proponer medidas para el desarrollo de las industrias culturales y la colocación de sus productos tanto en el mercado interno como externo”.

De todos los componentes de una institucionalidad cultural pública, me detendré a continuación en las políticas culturales, las cuales, cuando provienen del Estado, forman parte de lo que más ampliamente se llama hoy “políticas públicas”.

Un Estado, y particularmente todo gobierno de un Estado, debe adoptar decisiones colectivas o de interés común que tienen la particularidad de ser vinculantes para todos los ciudadanos. Pero esas decisiones, en cualquier campo que corresponda adoptarlas, no deben ser ciegas, sino todo lo contrario: hallarse orientadas por criterios generales, estables y en lo posible ampliamente consensuados al interior de la sociedad, los cuales jugarán un papel de directrices respecto de las decisiones que deban adoptarse. Por lo mismo, las *políticas públicas* no son cursos de acción, sino orientaciones para cursos de acción, aunque en un sentido amplio de *políticas públicas* puedan entenderse incluidas no sólo las directrices en que ellas básicamente consisten, sino también las acciones concretas que deban realizarse en un área determinada. Por otra parte, estas acciones acostumbran ser presentadas en *planes* institucionales, en *programas* del mismo carácter, y en *proyectos* específicos a ser ejecutados por uno o más organismos públicos.

En cualquier caso, para definir, adoptar y poner en ejecución una política pública en cualquier ámbito de la realidad nacional de un país, es necesario tener claridad, ante todo, en los objetivos que se persiguen –un desarrollo cultural equitativo y armónico desde el punto de vista territorial, por ejemplo, en el caso de una política pública de tipo cultural–, así como los medios que se requieren para alcanzar tales objetivos. En consecuencia, yo no tendría dificultad en definir las políticas culturales públicas, ante todo, como aquellas directrices que orientan y dan coherencia y sentido a las decisiones igualmente públicas que cualquier poder, ministerio, servicio u organismo del Estado adopte en materia cultural, las cuales constituyen también una guía o referencia para la actividad que en el campo cultural desarrollan organizaciones de tipo privado.

Por su parte, los *planes* reúnen y sistematizan el conjunto de las principales acciones a ser llevadas a cabo en el marco de una política pública, mientras que los *programas* identifican acciones más acotadas o concretas que las de los planes, al paso que los *proyectos* refieren a iniciativas todavía más específicas que se ejecutan como parte de un programa, de un plan o de una política.

Todo lo antes expresado corresponde a definiciones convencionales que bien pueden ser ajustadas o sustituidas por otras que parezcan mejores, aunque a mí me resulta cuando menos clarificador ordenar los conceptos de políticas, planes, programas y proyectos en una línea de generalidad decreciente, o, lo cual es lo mismo, en una línea de creciente concreción y singularidad, aunque admito que, definidas de manera amplia, las políticas públicas –y con ellas las políticas públicas culturales– podrían incluir, como parte integrante de las mismas, los planes, programas y proyectos que las traducen y ejecutan.

En el caso chileno, por ejemplo, el Directorio del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes adoptó en mayo de 2005 una política cultural pública para los siguientes cinco años, la cual, bajo el título “Chile quiere más cultura”, fue presentada como *Definiciones de política cultural 2005-2010*. El mencionado do-

cumento, cuyo texto completo puede ser encontrado en [www.consejodelacultura.cl](http://www.consejodelacultura.cl), consta de una Introducción, de unos Antecedentes, de unos *Principios de la Política Cultural*, y de un conjunto de *Líneas Estratégicas, Objetivos y Medidas a Impulsar en el período 2005-2010*. Las medidas superan las cincuenta y, en cuanto a su grado de avance, son evaluadas periódicamente por el propio consejo. Y, si bien el documento que las contiene reconoce poco más de dos años de vigencia, es un hecho que el grado de avance y realización de tales medidas está por debajo de lo esperado, y no porque se haya trabajado poco ni mucho menos mal, sino porque pecamos de un exceso de ambición a la hora de comprometer un conjunto tan vasto y heterogéneo de medidas. Un aspecto que se agrava cuando no pocas de las medidas que contiene nuestra política cultural no son de responsabilidad exclusiva de la nueva institucionalidad cultural que se dio el país, sino de otros ministerios o reparticiones públicas, sean de nivel central o regional, sobre los cuales dicha institucionalidad no tiene imperio, y de allí entonces que sea también función del consejo “establecer vínculos de coordinación y colaboración con todas las reparticiones públicas que, sin formar parte del consejo ni relacionarse directamente con éste, cumplen también funciones en el ámbito de la cultura”. Pero un documento público u oficial de políticas culturales no es nada parecido a las tablas de la ley que Jehová habría entregado a Moisés, sino algo perfectamente revisable. Sin ir más lejos, la ley que creó en Chile el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes dio al directorio de éste la facultad de “estudiar”, “adoptar”, y “poner en ejecución” políticas culturales, pero añadió también las de “evaluar” y “renovar” esas mismas políticas. Una evaluación que el directorio del consejo está llevando a cabo en este mismo instante respecto de las políticas que adoptó en 2005.

Atendido lo expuesto en el párrafo anterior, quizás valga la pena insistir en la diferenciación de las políticas culturales públicas –al modo de directrices generales, estables y ampliamente consensuadas al interior de la sociedad–, de los planes, programas y proyectos específicos que contienen las acciones o medidas

que ponen en marcha o que ejecutan dichas políticas. De esta manera, cada cierto tiempo se podrían revisar los planes, programas y proyectos en curso, sin necesidad, por ello, de modificar las políticas.

Concerniente al financiamiento de la cultura, una institucionalidad cultural pública incluye también los presupuestos que el Estado destina a la cultura, así como los instrumentos de que se vale para estimular la acción privada en este mismo campo, como es el caso, por ejemplo, de un régimen tributario especial para las donaciones con fines culturales. Con todo, a la hora de cuantificar los recursos que el Estado destina a la cultura, habría que considerar no sólo esos aspectos –el presupuesto anual de los organismos gubernamentales de cultura, el de los fondos concursables que éstos administran, las transferencias que se hacen a determinadas organizaciones culturales que no forman parte de la administración del Estado y que son autorizadas por la ley general de presupuesto de la nación, y las cantidades que el Estado deja de percibir por concepto de impuestos en el caso de donaciones culturales que gozan de beneficios tributarios para los correspondientes donantes–, sino también los recursos públicos que los gobiernos regionales destinan a la cultura, procediendo en ello con autonomía respecto de la institucionalidad cultural pública centralizada del país, los recursos que destinan a la cultura los municipios y, por último, los que invierten en este mismo ámbito aquellas universidades que, al ser públicas, reciben recursos directos del Estado, parte de los cuales utilizan en mantener conjuntos musicales, gestionar sellos editoriales, administrar salas de exposiciones, etcétera. Por lo mismo, siempre será difícil saber con exactitud cuántos recursos públicos destina anualmente el Estado a la cultura, aunque siempre serán más que los que se contabilizan para financiar los organismos gubernamentales de cultura, los fondos públicos concursables, las transferencias directas a organizaciones culturales que autoriza la ley general de presupuesto de la nación y la parte de impuestos que el Estado deja de percibir en el caso de donaciones con fines culturales.

Sobre el particular, vale la pena meditar acerca de los cuatro modelos de apoyo estatal a las artes y la cultura que Arturo Navarro describe bastante bien en su último libro<sup>9</sup>. Me refiero al Estado Facilitador, al Estado Patrocinador, al Estado Arquitecto, y al Estado Ingeniero.

Estados Unidos de Norteamérica “ha creado una diversidad de fuentes de financiamiento a través de la política impositiva”, y es un buen ejemplo de Estado Facilitador. En el otro extremo, la ex Unión Soviética fue un claro ejemplo de Estado Ingeniero, vale decir, de Estado “dueño de todos los medios artísticos de producción” y financista del arte “que alcanzaba niveles políticos de excelencia”. Por su parte, Francia encarnaría el modelo de Estado Arquitecto, “que financia las artes a través de un Ministerio” y en donde “son los burócratas los que resuelven los aportes”. Gran Bretaña, en cambio, encarnaría el Estado Patrocinador, caracterizado según Navarro porque dispone anualmente recursos públicos a repartir, pero sin “decidir qué organizaciones o artistas deben recibirlos”, puesto que este papel lo juega el Consejo de las Artes de Gran Bretaña. Y en cuanto a Chile, habríamos tenido un Estado Arquitecto durante los dos primeros tercios del siglo XX, un Estado ausente o prescindente –por decirlo de algún modo– en el tercer tercio de ese siglo, y a inicios del siglo XX nos habríamos decidido por una figura combinada de Estado Facilitador y Estado Patrocinador, aunque con rasgos más característicos de éste que de aquél.

## **¿Para qué tener institucionalidad cultural?**

Uno puede preguntarse por qué un país debe tener institucionalidad cultural pública, y mi respuesta es que sólo por intermedio de una institucionalidad de ese tipo pueden los Estados realizar eficazmente la parte que les corresponde en el desarrollo cultural de los pueblos.

---

9 NAVARRO, Arturo, *Cultura, ¿quién paga? Gestión, infraestructura y audiencias en el modelo chileno de desarrollo cultural*, RIL, Santiago, 2006

El Estado, así como los tiene con la salud, con la educación o con la defensa nacional, tiene también deberes con la cultura, y es para bien cumplir con tales deberes que tiene que contar con una institucionalidad cultural pública en el sentido que dimos a esta expresión hace un instante.

A nadie extraña que el Estado tenga un Ministerio de Salud, un Ministerio de Educación o un Ministerio de Defensa, puesto que es a través de estos organismos que cumple los deberes que tiene con la salud, con la educación y con la defensa. ¿Por qué debería extrañarnos entonces que el Estado tenga también un Ministerio de Cultura, o un Consejo Nacional de la Cultura y las Artes –como es el caso de Chile–, si es que reconoce igualmente deberes que cumplir en el campo de la cultura? Porque, desde luego, lo que el Estado tiene en el campo cultural son deberes, no derechos.

Deberes del Estado en el campo de la cultura –como señalé en mi libro *El jinete en la lluvia. La cultura en el gobierno de Lagos*<sup>10</sup>–, empleando aquí la palabra “deberes” en sentido fuerte, esto es, en su significado jurídico, puesto que se trata de deberes que no dependen sólo de la mayor o menor buena voluntad o sensibilidad que los gobernantes puedan tener frente a la cultura, las artes y el patrimonio, sino que se encuentran consagrados en tratados internacionales sobre derechos culturales suscritos por el país, en la propia Constitución Política del Estado, y en determinadas leyes ordinarias o comunes, así como en multiplicidad de convenciones y convenios bilaterales o multilaterales que Chile concurre periódicamente a firmar con otros países en este mismo tipo de materias. Incluso una Constitución como la chilena de 1980, tan poco sensible a materias de índole cultural, declara que “corresponderá al Estado fomentar la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación”.

---

10 SQUELLA, Agustín, *El jinete en la lluvia. La cultura en el gobierno de Lago*, Aguilar, Santiago, 2005

En consecuencia, la participación del Estado en este campo responde a un deber, no a un derecho, y tiene el sentido no de dirigir la cultura, sino de contribuir a crear, mantener y mejorar las condiciones objetivas que posibiliten que la cultura, las artes, el patrimonio y la participación ciudadana puedan expandirse con entera libertad. Sin Estado hay ciertamente cultura, pero sin Estado es difícil que haya desarrollo cultural. “El Estado –como indiqué en el libro sobre la cultura en el gobierno de Ricardo Lagos– debe ser en esto como una fina llovizna que facilita el surgimiento y desarrollo de nuevas ideas, expresiones e iniciativas, y no un aguacero inclemente que ahogue y destruya la semilla”.

En otras palabras, puedo estar sólo parcialmente de acuerdo con Alvin Toffler (*Los consumidores de cultura*, Leviatán, Buenos Aires, 1981) cuando afirma que “cualquier gobierno puede ayudar más a las artes mediante la preservación de la paz, las garantías de prosperidad económica, la libertad política y el bienestar general que a través de cualquier programa específico formulado con ese propósito”, pero puedo estarlo completamente cuando escribe que “el Estado puede ser incompetente para crear arte, pero no es necesario que lo sea para la creación de situaciones sociales favorables para el arte. El arte no está tan románticamente separado de la sociedad ni el gobierno es tan molesto o siniestro. Hombres inteligentes y con imaginación pueden idear medidas gubernamentales inteligentes e imaginativas para estimular el arte”.

De este modo, y para resumirlo de manera coloquial, el papel del Estado en la cultura debe responder al refrán que nos recuerda Luisa A. S. Vicioso, y que ella utiliza como título de un trabajo que incluye en el ya citado libro *América latina: un espacio cultural en un mundo globalizado*: “Ni tanto que queme al santo, ni tan poco que no lo alumbré”.

## **La situación en Chile antes de tener una nueva institucionalidad cultural**

### **Una deuda con la cultura Un Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, no un Ministerio ni una Subsecretaría de Cultura Las dificultades que hubo que sortear para crear un Consejo**

Debo señalar ahora que antes de adoptar una nueva institucionalidad cultural pública –la cual explicaremos más adelante–, Chile tenía a este respecto una institucionalidad fragmentada y dispersa. Fragmentada, porque nuestra institucionalidad cultural pública encarnaba en múltiples organismos gubernamentales de cultura, y dispersa puesto que tales organismos dependían de diferentes ministerios y no existía ninguna instancia de coordinación interministerial de esos organismos. Por eso fue que una de las primeras decisiones que adoptó el presidente Ricardo Lagos al asumir en marzo de 2000 fue designar un Asesor Presidencial de Cultura que se ocupara de esa coordinación entretanto se preparaba y aprobaba el proyecto de ley de nueva institucionalidad cultural que corregiría tanto esa fragmentación como dispersión que acabo de mencionar. Y si bien la década de los noventa no estuvo en Chile perdida para la cultura –porque en esa década funcionaron dos importantes comisiones públicas, una en 1991, a nivel del Ministerio de Educación, y otra, en 1997, a nivel ahora de la Presidencia de la República, las cuales tuvieron por cometido hacer una propuesta de nueva institucionalidad cultural pública para el país–, lo cierto es que esta nueva institucionalidad sólo estuvo diseñada hacia fines de 2000, aprobándose finalmente por el Congreso Nacional a mediados de 2003. En todo caso, el diseño que se llevó a cabo a nivel de gobierno durante 2000, es decir, durante el primer año del gobierno de Ricardo Lagos, tuvo suficientemente en cuenta las proposiciones de las dos comisiones antes mencionadas, espe-



cialmente en lo que dice relación con la adopción de la figura no de un Ministerio de Cultura, ni tampoco de una Subsecretaría de Cultura o Dirección Nacional de Cultura dentro del Ministerio de Educación, sino de un Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, a cuyas características voy a referirme en la parte final de esta ponencia.

Lo anterior significa que se eludió deliberadamente partir como quien dice de cero en el diseño de la nueva institucionalidad cultural que sería sometida al Congreso Nacional, y se optó por recoger y aprovechar la reflexión y propuestas que habían surgido durante la década del noventa.

Además, vale la pena destacar que en mayo de 2000, a poco más de dos meses de haber asumido su cargo, el presidente Lagos compartió con el país lo que sería la política cultural de su gobierno, la cual incluyó, como es lógico, el compromiso de diseñar, someter a aprobación legislativa, adoptar e instalar una nueva institucionalidad cultural pública para el país. Pero nótese esto: en mayo de 2000, Ricardo Lagos presentó su política cultural, expresamente, como la política cultural de su gobierno, no como una política cultural de Estado, porque entendió que esta última sólo podría ser legítimamente determinada por la institucionalidad cultural pública que el país adoptaría en el futuro próximo.

Asimismo, en la década de los noventa se dieron tres pasos importantes en materia de institucionalidad cultural pública. Se creó el Consejo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura, como un organismo técnico dependiente del Ministerio de Educación; se creó también el Fondo Nacional de Desarrollo Artístico (Fondart) para financiar por medio de concursos proyectos de creación y producción artísticas; y, por último, entró en vigencia una legislación de donaciones con fines culturales sujetas a beneficios de carácter tributario. Con respecto al Fondart –que fue luego creado por ley en el mismo cuerpo legal que en 2003 dio nacimiento al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes–, lo fue inicialmente, en 1992, por una simple glosa

que era necesario introducir todos los años en la ley general de presupuesto de la nación, lo cual confería al Fondo una estabilidad bastante precaria. Con todo, el Ejecutivo y el Congreso Nacional renovaron todos los años esa glosa presupuestaria y mantuvieron el fondo hasta 2003, año en el que, como acabo de señalar, su base de sustentación normativa pasó a ser una ley no transitoria, como es la de presupuesto, sino una de efectos permanentes, como la que creó el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Esas tres iniciativas –el Consejo del Libro, el Fondart y la ley de donaciones con fines culturales– fueron iniciativas del entonces ministro de Educación Ricardo Lagos, quien mientras desempeñó esa cartera entre 1990 y 1992, como también durante los tres primeros años de su presidencia, entre 2000 y 2003, fue siempre partidario de impulsar una nueva institucionalidad cultural –la que fue adoptada finalmente en 2003–, aunque sin esperar a que ella estuviera ya instalada para empezar a saldar lo que en 1990 y años inmediatamente posteriores se denunciaba cola frase “Chile está en deuda con la cultura”. Cabe consignar, asimismo, el importante papel que en la iniciativa sobre donaciones culturales –aprobada por ley en junio de 1990– jugó el senador Gabriel Valdés, quien convenció al entonces ministro Lagos de las ventajas de un estatuto jurídico semejante.

En efecto, ¿qué país sale de una dictadura militar de diecisiete años no tiene una deuda con la cultura? ¿Qué país que sale de cualquier dictadura, sea militar o no, de izquierdas o de derechas, no tiene una deuda con la cultura? Pero en el caso chileno aquella frase ponía también de manifiesto la premura que sentían entonces nuestros agentes culturales por disponer de una nueva institucionalidad cultural pública, una tarea pensada mas no realizada por los gobiernos democráticos que el país tuvo antes del golpe de estado de 1973. Tanto es así que nuestro destacado pintor, José Balmes, suele recordar que la primera vez que fue llamado a la casa de gobierno para hablar de una nueva institucionalidad cultural ocurrió en 1952, esto es, medio siglo antes de que el país se diera efectivamente esa nueva institucionalidad.

Para información de quienes participan en este seminario, cabe señalar que antes de 2003 –año de instalación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes–, Chile tenía a lo menos cinco importantes organismos gubernamentales de cultura. Uno era la División de Cultura del Ministerio de Educación, que cumplía funciones en el área de la creación artística y de la participación ciudadana con fines culturales. Otro era el Departamento de Cultura del Ministerio Secretaría General de Gobierno, que las cumplía de preferencia en el segundo de los aspectos recién señalados. Otro era la Dirección de Asuntos Culturales de la Cancillería. Y estaba también, desde 1929, un importante servicio público –la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM)–, dependiente del Ministerio de Educación y a cuyo interior fue creado en la década de los sesenta del pasado siglo el Consejo de Monumentos Nacionales. Presidente de este último consejo es el ministro de Educación, aunque en la práctica sus reuniones las convoca y dirige su vicepresidente, función esta que recae en quien se encuentre a la cabeza de la DIBAM.

Los dos primeros de esos organismos desaparecieron con la creación en 2003 del CNCA, pasando su personal a integrarse al nuevo organismo, mientras que los tres restantes subsisten hasta hoy. La Dirección de Asuntos Culturales de la Cancillería permanece con ese mismo nombre al interior de nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores, por entender que todo ministerio de este tipo debe contar con una unidad de trabajo en el campo cultural, cuyas actividades sea funcionales a la política exterior del país y a la estrategia general de las relaciones internacionales, y la DIBAM por tratarse de un antiguo y prestigioso servicio público que cuenta con una dotación de cerca de mil funcionarios, una cantidad que es tres veces superior a la del personal con el cual fue creado el CNCA. En rigor, la DIBAM debió seguir la suerte de la División de Cultura del Ministerio de Educación y del Departamento de Cultura del Ministerio Secretaría General de Gobierno, esto es, integrarse en 2003 al entonces naciente CNCA, pero la viabilidad política para un paso semejante no existía al momento de crearse dicho Consejo. Esos 1000 fun-

cionarios querían seguir formando parte de la DIBAM y éste fue el motivo principal para que la ley que creó el CNCA no tocara a la DIBAM. Otro motivo, adicional al interior, fue que la DIBAM y el Consejo de Monumentos Nacionales –digamos la institucionalidad cultural pública chilena en el área del patrimonio– se hallaban entonces en un proceso de autoevaluación y de propuesta de cambio tanto de su estructura como del estatuto jurídico que los rige que pareció prudente respetar y no interrumpir con una incorporación abrupta al CNCA. Con todo, y como una manera de vincular a la DIBAM y a la Dirección de Asuntos Culturales de la Cancillería al nuevo Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, se estableció que en el directorio de éste participarían los dos ministros de los cuales dependen esos dos organismos –el de Educación y el de Relaciones Exteriores–, quienes pueden delegar en representantes su participación en el Directorio, cosa que desde la instalación del Consejo han hecho, respectivamente, en la persona a cargo de dirigir aquellos dos organismos. Sólo recientemente, y por primera vez desde 2003, la ministra de Educación designó como su representante en el directorio del CNCA a una persona distinta de la actual directora de la DIBAM.

En consecuencia, la creación del CNCA tuvo un carácter fundacional, aunque sólo moderadamente *fundacional*. Fundacional, porque representó la adopción de una nueva institucionalidad cultural pública, pero *moderadamente* fundacional en cuanto no quedaron dentro del consejo, sino fuera de éste, si bien representados en su directorio, los dos organismos *principales* que constituyen la institucionalidad cultural pública en el área del patrimonio, a saber, la DIBAM, y el Consejo de Monumentos Nacionales. Y si me refiero a estos dos últimos como los “organismos principales que constituyen la institucionalidad cultural pública en el área del patrimonio”, ello es porque otras reparticiones públicas cumplen también funciones en el área del patrimonio a nivel del gobierno central del país, encontrándose en ministerios distintos del de Educación, por ejemplo en el

Ministerio de Obras Públicas y en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Tal es un defecto de la actual institucionalidad cultural pública chilena, aunque existe una propuesta para corregirlo. La propuesta, elaborada en 2007 por una Comisión de Institucionalidad Patrimonial que presidió el ex rector de la U. Católica de Valparaíso y ex subsecretario de Educación Raúl Allard, y que fue constituida por instrucciones de la presidenta de la República y por decisión conjunta de la ministra de Educación y de la ministra presidenta del CNCA, consiste en la creación de un Instituto del Patrimonio, al que se incorporarían la DIBAM, el Consejo de Monumentos Nacionales y otras unidades públicas de trabajo en el área del patrimonio. El Instituto, si bien sería presidido por quien presida el CNCA, no dependería de éste y formaría un servicio público distinto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, vinculándose con la Presidencia de la República por intermedio de la ministra presidenta del CNCA. En cualquier caso, y por las mismas razones que es preferible que lo concerniente a la cultura y las artes tenga una institucionalidad fuera del Ministerio de Educación, la institucionalidad cultural pública relativa al patrimonio también debe estar fuera de ese ministerio.

El defecto antes apuntado es tanto más delicado si se advierte que hay actualmente, por un lado, un servicio público principal que representa la institucionalidad cultural pública en el área del patrimonio –la DIBAM, cuya dependencia es del Ministerio de Educación y que incluye a un organismo técnico como el Consejo de Monumentos Nacionales–, mientras que, por otro lado, hay un Consejo Nacional de la Cultura y las Artes cuyo objeto, además de apoyar el desarrollo de las artes y la difusión de la cultura y de promover la participación de las personas en la vida cultural del país, es, según disposición de la propia ley que lo creó, “contribuir a conservar, incrementar y poner al alcance de las personas el patrimonio cultural de la nación”. Por tanto, para dar una solución satisfactoria a esta dualidad insti-

tucional en el área del patrimonio, se requiere más de lo que hizo la ley que creó el CNCA –dar un lugar en el directorio de éste al Ministerio de Educación, del cual dependen la DIBAM y el Consejo de Monumentos Nacionales–. Lo que se requiere, a mi juicio, es modernizar nuestra actual institucionalidad cultural pública en el área del patrimonio –representada muy principalmente por la DIBAM y el Consejo de Monumentos– y pasar a la creación de un Instituto del Patrimonio como el que fue propuesto por la Comisión ya mencionada, articulándolo de la mejor manera posible con el actual Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

En cualquier caso, sólo beneficios se siguen de sacar del Ministerio de Educación lo concerniente a cultura (creación, producción y difusión artística, y participación ciudadana en la vida cultura del país), cosa que ya se hizo en Chile merced la creación del CNCA, y también lo relativo a patrimonio cultural, algo que podría hacerse mediante la creación del mencionado Instituto del Patrimonio, puesto que un Ministerio de Educación tiene ya bastante de qué ocuparse con los temas específicamente educacionales, los cuales conciernen a todos los niveles de la enseñanza. Un Ministro de Educación nunca podrá dedicar a los temas de cultura y patrimonio, cuando éstos son de su competencia, sino el escaso tiempo y energías que le resten luego de atender los múltiples, complejos y acuciantes asuntos, problemas y emergencias que a diario le plantea el área propiamente educacional de su cartera. Como señaló Gonzalo Carámbula en la ya aludida entrevista, si los temas de educación y cultura conviven bajo un mismo techo –tanto si se trata, en el caso del Ejecutivo, de un Ministerio de Educación y Cultura, y, en el del Legislativo, de una Comisión de Educación y Cultura (a la cual en el caso de Chile se agregan todavía “deportes” y “recreación”)–, “la educación se come a la cultura”. Sin embargo, allí donde los temas de cultura quedan fuera del Ministerio de Educación, es preciso cuidar que entre ambas instituciones públicas –la de educación y la de cultura– se diseñen y apliquen eficazmente los puentes que las mantengan permanentemente comunicadas. En el caso

chileno, por ejemplo, además de la presencia del ministro de Educación en el directorio del CNCA, una de las funciones de éste es “establecer una vinculación permanente con el sistema educativo formal en todos sus niveles, coordinándose para ello con el Ministerio de Educación”. Una coordinación que, como acontece con cualquiera de las que las leyes o el simple sentido común exigen a todos los organismos del Estado, resulta siempre difícil, a raíz de la dominante tendencia a que cada repartición se haga propietaria de los temas y se resista compartirlos con las demás, incluso con aquellas que les son más próximas, como resultado muchas veces de que las cabezas de tales reparticiones buscan antes el lucimiento personal que el éxito de la administración del Estado.

Llama la atención que Chile, puesto a darse una nueva institucionalidad cultural, haya optado no por un Ministerio de Cultura, no por una Subsecretaría de Cultura dentro del Ministerio de Educación, y no por una Dirección de Cultura dependiente también de un Ministerio como Educación, sino por un Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

Si bien las dos comisiones que funcionaron en la década de los noventa propusieron la creación de un consejo como el que acabó creándose en 2003, lo cierto es que en 2000, cuando el gobierno del presidente Lagos se propuso diseñar, hacer aprobar por el Congreso Nacional y poner en marcha una nueva institucionalidad cultural, la mayoría de los agentes culturales prefería la figura de un ministerio, tal vez porque consideraba que de esa manera se corregiría de manera más ostensible, o acaso tan sólo ostentosa, la fragmentación y dispersión que nuestra institucionalidad cultural pública acusó a lo largo de todo el siglo XX. El informe de la comisión presidencial de cultura del año 1997 se tituló “Chile está en deuda con la cultura” y, si bien lo que ese informe propuso fue la creación de un Consejo, muchos agentes culturales creían que la deuda sólo podía saldarse mediante la creación de un Ministerio de Cultura.

Pues bien: la creación del Consejo, junto con corregir la fragmentación y dispersión ya anotadas, tiene todas las ventajas de un ministerio y ninguno de sus inconvenientes. Ninguno de sus inconvenientes, porque en el Consejo, a diferencia de lo que pasa con los ministerios, su órgano directivo superior interno no es *unipersonal*, sino *colegiado*, y sus ventajas, puesto que, al darse al presidente del consejo rango de ministro, se consiguió que éste se relacione directamente con el presidente de la República, tenga un lugar en el gabinete, se vincule en condiciones de igualdad con el resto de los ministros, concorra a las comisiones y a la sala de ambas cámaras del congreso en calidad de ministro, y consiga, tanto nacional como internacionalmente, la visibilidad e importancia que debe tener quien representa al gobierno en materias de orden cultural.

Respecto de las dificultades que tuvieron que ser enfrentadas durante el proceso de preparación y posterior tramitación legislativa del proyecto de ley que creó el referido consejo, además de la ya indicada y que consistió en la necesidad de persuadir a muchos agentes culturales acerca de las ventajas que la figura de un consejo tenía sobre la de un ministerio, la receptividad que el proyecto encontró en el Congreso Nacional fue mas bien escasa. Su tramitación partió en la Cámara de Diputados, donde sólo una minoría de parlamentarios se interesó realmente en la iniciativa, y continuó más tarde en el Senado. El proyecto tuvo incluso un serio traspie en la Cámara de Diputados, puesto que, aprobado que fuera en comisiones de ésta, no reunió luego en la sala los votos necesarios para ser aprobado en general, esto es, antes de empezar a votarse cada una de sus disposiciones en particular. Ello ocurrió el 16 de julio de 2002. Por otra parte, esa falta de quórum para su aprobación en general por la Cámara de Diputados traía consigo que el proyecto no podría volver a ser presentado por el Ejecutivo sino dentro de un año, puesto que ese es el efecto que dispone la Constitución Política del Estado para los proyectos de ley que no consiguen ser aprobados en general por aquella de las dos cámaras de que consta el Congreso Nacional chileno en que la iniciativa hubiere tenido su origen.



Sin embargo, la misma Constitución dispone que un proyecto que no consigue aprobación en general en su cámara de origen puede ser presentado por el presidente de la República a la otra cámara, sin esperar a que transcurra aquel plazo de un año, y si esta última lo aprueba en general por los dos tercios de sus miembros presentes, el proyecto vuelve entonces a su cámara de origen y sólo podrá ser rechazado si en esta cámara lo votan en contra dos tercios de sus miembros presentes.

Nuestro proyecto de nueva institucionalidad cultural contenía algunas normas que para su aprobación requerían en ambas cámaras de un quórum especial de 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio, y ese fue el quórum que no se logró en la Cámara de Diputados en julio de 2002. Sin embargo, el presidente de la República hizo uso de la facultad constitucional antes señalada, presentó de inmediato el proyecto al Senado, consiguió que éste lo aprobara por la unanimidad de sus miembros, volviendo luego a la Cámara de Diputados donde recibió también aprobación unánime de los parlamentarios presentes.

¿Qué explica un cambio como ese? Ante todo, la reacción de artistas y demás agentes culturales del país, quienes criticaron duramente a la Cámara de Diputados por no haber dado aprobación en general al proyecto y se movilizaron para conseguir que, una vez enviada al Senado, la iniciativa consiguiera los dos tercios que exige nuestra Constitución. El 30 de julio de 2002, cuando el Senado debió pronunciarse, las tribunas de esa rama del Congreso Nacional estuvieron repletas de un público expectante por la suerte que correría la iniciativa, el mismo público que colmó también las tribunas de la Cámara de Diputados cuando el proyecto volvió a ésta. Dicho simplemente, la caída del proyecto en la Cámara de Diputados en julio de 2002 consiguió despertar a artistas y agentes culturales que, salvo excepciones, habían presenciado hasta ese momento con cierta frialdad a la tramitación del proyecto. Más de un centenar de ellos se reunió incluso en la casa de gobierno con el presidente de la República luego de ese traspie legislativo y pidió públicamente a éste que

enviara el proyecto al Senado para conseguir que se repusiera la tramitación de la iniciativa. Dirigentes de agrupaciones artísticas y culturales se reunieron también con parlamentarios, tanto de gobierno como de oposición, para hacerles ver que lo ocurrido en la Cámara de Diputados constituía una gran frustración para el mundo de la cultura y una pésima señal en cuanto a lo que los poderes públicos estaban dispuestos a hacer a favor del desarrollo cultural del país. La cabeza visible de dicha movilización fue la actriz Paulina Urrutia, actual ministra presidenta del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, cargo que ocupa desde 2006, puesto que la primera persona en desempeñar dicho cargo, entre 2003 y 2006, por designación entonces del presidente Lagos, fue José Weinstein, quien tuvo a su cargo la difícil tarea inicial de instalación de la nueva institucionalidad.

Por su parte, el gobierno, una vez producido el rechazo del proyecto en la Cámara de Diputados, desplegó una estrategia política que comprometió la acción de cuatro ministros y que estuvo destinada a alinear a los parlamentarios de su sector y a convencer a los de oposición de las bondades del proyecto. Hubo también una negociación entre gobierno y oposición, antes de que el proyecto fuera votado en general por el Senado, que se tradujo en el compromiso de reforzar el carácter autónomo del Consejo que se proyectaba crear y en modificar parcialmente la composición de su Directorio.

Lo que los partidos de oposición temían del proyecto de nueva institucionalidad cultural era que ésta, una vez instalada, fuera utilizada por el gobierno como instrumento de dirigismo cultural. Un temor injustificado, a mi entender, puesto que si Chile había conocido épocas de dirigismo cultural, blando entre 1970 y 1973 y durísimo entre 1973 y 1990, todos habíamos aprendido la lección y ningún sector político, organización ni agente cultural estarían dispuestos ni por un minuto a tolerar hoy una instrumentalización gubernamental de la cultura con fines de proselitismo político. Y la mejor prueba de que el gobierno de Lagos no buscaba instrumentalizar la cultura valiéndose para

ello de una nueva institucionalidad en este campo era que la figura propuesta no consistía en un Ministerio de Cultura, como tampoco en una Subsecretaría ni Dirección de Cultura –todos modelos de gestión pública unipersonal y jerarquizada–, sino en un Consejo cuyo órgano directivo superior –el Directorio– sería colegiado y tendría una importante presencia de la sociedad civil.

Otra dificultad que enfrentó en el Congreso Nacional nuestro proyecto de nueva institucionalidad cultural tuvo que ver con la sede nacional escogida para éste. Dicha sede, en propuesta del Ejecutivo, debía ser la ciudad de Valparaíso, cuyos barrios históricos fueron incorporados a la lista del patrimonio mundial en julio de 2003. Así las cosas, el proyecto de nueva institucionalidad cultural, cuya tramitación legislativa se inició a fines de 2000, al designar a Valparaíso como la ciudad donde quedaría radicada la sede nacional del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, fue funcional a la postulación de dicha ciudad como patrimonio cultural de la humanidad, además de constituir una decisión descentralizadora de una administración estatal casi enteramente radicada en la capital del país. Inesperadamente, sin embargo, surgió en el Senado una indicación para cambiar esa sede a la ciudad de Chillán, lugar de nacimiento de algunos destacados artistas nacionales ya fallecidos. La discusión de este punto tomó no poco tiempo en el Senado, aunque al final se impuso la propuesta del Ejecutivo a favor de Valparaíso.

Con todo, y dado el hecho de que el CNCA cuya sede nacional sería Valparaíso fue inicialmente formado por el personal de dos organismos gubernamentales de cultura previos a la creación del consejo y cuyas sedes estaban en Santiago –según fue explicado antes en esta ponencia–, la instalación del consejo en Valparaíso, así como su arraigo en esta ciudad, son procesos que no han estado exentos de dificultades, puesto que dicha instalación supuso el traslado a Valparaíso de funcionarios que vivían en la capital o el viaje diario de éstos a una ciudad que dista unos 120 kilómetros de Santiago.

En cuanto a otras dificultades que ha debido enfrentar la instalación del CNCA, y que no dicen relación con su sede nacional, serán indicadas en el número siguiente, una vez que expliquemos las características de la nueva institucionalidad cultural pública del país.

## **Un Consejo autónomo**

### **Los órganos del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes El rango de ministro de su presidente Un directorio colegiado y con presencia de la sociedad civil Iniciativas legales en curso en materia cultural**

No quisiera terminar sin dar cuenta de los rasgos más destacados que tiene nuestro Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Unos rasgos que le confieren una identidad especial dentro de la administración del Estado y que son positivos para la cultura y el desarrollo cultural del país.

En primer lugar, se trata de un servicio público, pero su presidente tiene rango de ministro, con las ventajas que fueron indicadas antes. A propósito de lo cual cabe señalar brevemente que según la legislación vigente en Chile, los ministerios son los órganos de colaboración del presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, y que les corresponde proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector. Por su parte, los ministros de Estado, en su calidad de colaboradores directos e inmediatos del presidente de la República, son funcionarios de la confianza de éste y tienen la responsabilidad de la conducción de sus respectivos ministe-

rios, en conformidad con las políticas e instrucciones que aquel imparta. Por su parte, los servicios públicos –y el CNCA es uno de ellos– son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua, y están sometidos a la dependencia o supervigilancia del presidente de la República a través de los respectivos ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponde aplicar. Con todo, la ley, excepcionalmente, permite crear en Chile servicios públicos bajo la dependencia o supervigilancia directa del presidente de la República, sin que intermedie para ello un determinado ministerio, cual es el caso, precisamente, de nuestro CNCA. Pero este tiene también un carácter autónomo –según explicaré poco más adelante–, en virtud del cual le corresponde no *aplicar* políticas, como es el caso de los servicios públicos comunes, y ni siquiera *proponerlas*, como es el caso de nuestros ministerios, sino *aprobarlas*. Un rasgo, este último, enteramente atípico en la administración estatal chilena. Y ello porque el CNCA, siendo un servicio público, es menos que un ministerio, no obstante lo cual su Presidente tiene rango de ministro, contando además con una potestad que no tienen los ministerios: la de aprobar políticas públicas en el ámbito que le corresponde.

El CNCA es un servicio autónomo, funcionalmente descentralizado y territorialmente desconcentrado, donde “descentralizado” significa que el consejo tiene personería jurídica y patrimonios propios y que se encuentra sujeto a la supervigilancia del presidente de la República, mas no bajo la dependencia jerárquica de éste; donde “autónomo” quiere decir que el consejo no propone políticas culturales, sino que las adopta, aplica, evalúa y renueva directamente por decisión de su directorio; y donde “desconcentrado” alude a la expresión territorial que tiene el consejo en sus Consejos Regionales de la Cultura y las Artes. Estos últimos no son algo distinto del Consejo Nacional, sino expresión de la desconcentración de éste, y por su intermedio se quiere hacer realidad el mandato constitucional de conseguir un desarrollo equitativo y armónico desde el punto de vista territorial del país.

Concerniente al carácter autónomo del CNCA, y además de reiterar que esa autonomía debe entenderse tanto respecto del poder político como de las agrupaciones que representan intereses corporativos en el campo de la cultura y las artes, cabe indicar que mientras mayor sea la autonomía de un organismo público, mayor debe ser también su deber de dar cuenta pública de su labor. Ello explica que sin perjuicio de las convenciones anuales que celebra el CNCA, en las que participan todas las personas que a nivel nacional o regional integran órganos del servicio, su presidente tenga la responsabilidad, impuesta por la propia ley que creó el Consejo, de “organizar anualmente una cuenta pública, con el fin de recibir de las personas e instituciones de la sociedad civil observaciones y propuestas sobre su marcha institucional”. Sobre el particular, vale la pena insistir en que una cosa es la cuenta que el presidente del consejo da en las convenciones anuales del servicio, la cual va dirigida a los funcionarios y demás integrantes de éste, y que tiene por tanto un carácter más bien interno, y otra es la cuenta pública a que se refiere el número 3 del Art. 6 de la ley 19.891, puesto que en el caso de esta última el espectro de destinatarios se muchísimo más amplio y lo que se busca con ella no es un autoexamen de la marcha del servicio por quienes trabajan en él o forman parte de alguno de sus órganos colegiados internos, sino una inspección pública de esa marcha en la que puedan participar todos los agentes y organizaciones culturales que lo deseen. Y si bien la cuenta del presidente del consejo en las convenciones anuales del servicio, así como informes de éste sobre sus actividades han sido difundidos pública y profusamente desde la creación del consejo, tiene sentido lo que prescribe la ley que creó el CNCA, a saber, que sobre la base de la memoria anual del servicio, el directorio de éste se encuentre obligado a publicar un resumen de su contenido y que sea responsabilidad del presidente del consejo organizar y ofrecer aquella cuenta pública externa que he referido en este párrafo.

Por otra parte, el órgano directivo superior del consejo –su directorio– tiene carácter colegiado, y en él hay una dominante

presencia de la sociedad civil, lo cual es bueno como signo de participación y también como antídoto ante cualquier posible intento de instrumentalización política del consejo por parte de un gobierno.

Como señalé en su momento, el consejo tiene un presidente con rango de ministro, nombrado por el presidente de la República, quien preside también el directorio del consejo. Este último está integrado, además, por los ministros de Educación y de Relaciones Exteriores, quienes pueden delegar su participación en el directorio en representantes permanentes, sin perjuicio de reasumir cuando lo estimen conveniente. Integran también el directorio cinco personalidades de la cultura con una reconocida vinculación y una destacada trayectoria en actividades de creación artística, patrimonio, industrias culturales y gestión cultural. Estas personalidades, si bien *representativas* de tales actividades, no tienen el carácter de *representantes* de las mismas, según expresa declaración de la ley, como una manera de evitar que se transformen al interior del directorio en simples en voceros de intereses corporativos. Esas cinco personalidades son designadas por el presidente de la República, a propuesta de las organizaciones culturales del país, y dos de ellas deben serlo con acuerdo del Senado. Interesa destacar también que estos cinco integrantes del directorio duran cuatro años en sus cargos y, si bien designados por el presidente, no son tampoco representantes ni menos mandatarios de éste en el directorio, lo cual significa que no sirven cargos de confianza del presidente ni pueden por tanto ser removidos por éste antes de que cumplan el plazo por el cual fueron designados.

El directorio se completa con dos académicos del área de la cultura, uno designado por el organismo que agrupa a las universidades públicas del país, y el otro por aquel que hace lo propio con las universidades privadas, y por una persona que haya obtenido el Premio Nacional, en cualquiera de sus especialidades, el cual es elegido directamente por quienes hayan recibido esta distinción.

Al directorio del CNCA le corresponde cumplir y hacer cumplir las funciones que la ley señala al servicio. La primera de las cuales consiste en estudiar, adoptar, poner en ejecución y renovar políticas culturales, así como planes y programas del mismo carácter. Y atendidas las funciones directivas superiores que él cumple, los integrantes del directorio deberían ser llamados “directores”, y no “consejeros”, como se estableció, a mi juicio erróneamente, en el Art. 2 del Reglamento Interno de ese órgano colegiado. “Consejero” es alguien que provee únicamente de consejo, de parecer, de opinión o punto de vista, y no quien tiene asiento en una instancia dotada de las competencias del directorio del CNCA.

El presidente del consejo, que lo es también del directorio, es el jefe superior del servicio, y le corresponde velar por el cumplimiento de los acuerdos e instrucciones del directorio y proponer a éste el programa anual de trabajo del servicio. Tiene también la representación judicial, extrajudicial e internacional del consejo, y conoce y resuelve todo asunto de éste que la ley no reserve al directorio.

No es del caso evitar en una ponencia como ésta la referencia a la tensión que produce el hecho de que el presidente de nuestro CNCA sea designado por el presidente de la República, constituyendo por tanto un cargo de confianza de éste, y que, a la vez, presida un servicio público cuyo órgano directivo superior no es él mismo, sino un directorio de carácter colegiado con predominio de sociedad civil. Esa tensión no es puramente formal, sino sustantiva, puesto que cualquiera sea la política cultural que apruebe ese directorio y que el presidente de éste y demás funcionarios del consejo tengan el deber de ejecutar, lo cierto es que el gobierno que encabeza el presidente de la República que designa al presidente del CNCA tendrá siempre en su programa algunas prioridades culturales que precisa atender y que considerará posiblemente de manera preferente a la hora de configurar cada año el presupuesto del consejo en el proyecto de ley de presupuesto general de la nación. Por su parte, el Congreso



Nacional, llamado a aprobar anualmente esa ley, podrá tener también las suyas o las que con mayor eficacia consigan instalar como prioridades culturales los parlamentarios más sensibles y activos en este campo. Con todo, se trata de una tensión que, en el actual modelo chileno de institucionalidad cultural pública, no es posible eliminar, sino tan sólo gestionar o administrar con recíproco respeto y, sobre todo, con prudencia, entendiendo por ésta esa virtud que los filósofos clásicos definieron como la capacidad de deliberar lo conveniente a cierto fin que se desea alcanzar, en este caso el desarrollo cultural del país. Respeto y prudencia, ante todo, de parte del gobierno y del órgano legislativo por la política cultural aprobada por un consejo al que la propia ley definió como autónomo. Y respeto y prudencia, como asimismo flexibilidad, de parte de los órganos del CNCA, en especial de su presidente y directorio, para considerar las iniciativas culturales que formen parte de los programas de gobierno o que resulten de indicaciones de los parlamentarios. Y todo ello en el entendido de que el gobierno, los congresistas y el CNCA trabajan por el desarrollo cultural del país y no por conseguir ventajas políticas ni menos puramente electorales. El CNCA de Chile –y así ha funcionado hasta ahora– no es el brazo político que el gobierno o el parlamento tengan en el campo de la cultura para llevar también a éste las diferencias y las luchas políticas partidistas que impregnan la mayor parte de los asuntos públicos de un país. Por lo mismo, tan importante como haber llegado a tener una nueva institucionalidad cultural es cuidar de ésta y estar atentos a evitar, y en su caso a neutralizar, cualquier posible intento de instrumentalizarla y distorsionarla con fines políticos. Aunque, reitero, quizás sí el principal antídoto de esa instrumentalización se encuentre en el propio modelo de institucionalidad cultural pública que el país adoptó en 2003.

Retomando la cuestión de los órganos internos del CNCA, el servicio tiene también un Subdirector Nacional, encargado de supervisar las unidades administrativas de éste, sobre la base de los objetivos y las políticas que fije el directorio y de las instrucciones del presidente del consejo.

Tales son tres órganos del CNCA —el directorio, el presidente y el subdirector nacional—, aunque hay también otros. Desde luego, los Consejos Regionales, encargados de cumplir las funciones del CNCA en el ámbito regional respectivo. Ellos aplican y coordinan, también en ese ámbito, las políticas nacionales que aprueba el directorio del consejo, pero tienen facultad para estudiar, adoptar, ejecutar y renovar políticas culturales de carácter regional. Otros dos órganos internos del CNCA son el Comité Consultivo Nacional y los Comités Consultivos Regionales. El primero de ellos asesora al directorio en lo relativo a políticas culturales, plan anual de trabajo del servicio y preparación de proyectos de ley y actos administrativos concernientes a la cultura, mientras que los segundos asesoran a cada consejo regional en lo relativo a políticas culturales y plan anual de trabajo. En cuanto a los integrantes del Comité Consultivo Nacional, ellos provienen de los distintos ámbitos en que tiene lugar la creación artística (música, artes visuales, artes audiovisuales, teatro, danza, literatura y artes populares), del patrimonio cultural, de las culturas indígenas, de las industrias culturales, de las universidades, de la empresa privada, y de las corporaciones y fundaciones culturales del mundo privado, pero debe entenderse que ellos representan a tales sectores, más no a los *sindicatos* o agrupaciones gremiales que puedan existir en algunos de ellos.

Como se ve, la estructura de órganos internos del CNCA es algo frondosa y en un futuro cambio de la ley que rige al consejo bien podría pensarse en la supresión de los comités consultivos a nivel regional.

Convendría señalar en esta parte que hay actualmente en Chile algunas iniciativas, tanto en estado prelegislativo como legislativo, que conciernen de manera importante a la cultura. Las hay en materia de creación del Instituto del Patrimonio; de propiedad intelectual; de lucha contra la piratería de libros, discos y otros bienes culturales; de modificación a la Ley de Premios Nacionales; de reforma de la legislación en materia de donaciones con fines culturales; de reconocimiento de los derechos

de ejecuciones artísticas fijadas en formato audiovisual; y de derechos sociales, laborales y previsionales para el sector artístico y cultural. Del mismo modo, se encuentran pendientes de ratificación, sea a nivel de gobierno, es decir en fase prelegislativa, o en trámite legislativo ya iniciado, las siguientes convenciones: sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales; sobre salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial; sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales; y sobre defensa del patrimonio arqueológico, histórico y artístico de las naciones americanas. También se hallan pendientes de ratificación el Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana, el Acuerdo Iberoamericano de Coproducción Cinematográfica, un Acuerdo de Coproducción Cinematográfica Chile-Italia, y el Convenio de Protección y Restitución de Bienes Culturales entre Chile y Perú.

Concerniente a la reforma de la ley de donaciones con fines culturales –que en verdad no es propiamente una ley, sino un artículo de la ley 18.985, de Reforma Tributaria, promulgada en junio de 1990, y luego ampliado por medio de disposiciones legales de 2001 y 2003–, cabría decir que el proyecto respectivo se encuentra en el Congreso Nacional desde 2005 y que el directorio del CNCA, así como lo hizo antes en materia de premios nacionales, fijó su parecer al respecto en octubre de 2007 atendido el escaso avance legislativo de la iniciativa. El directorio, como dije, emitió también parecer sobre modificación de la ley que regula lo concerniente a premios nacionales, un asunto que se encuentra aun en fase prelegislativa y a la espera de que el gobierno adopte un criterio único sobre la materia, en la cual tiene también competencia el Ministerio de Educación. Además de elevar el monto máximo de la renta líquida imponible del donante en caso de donaciones culturales –puesto que las hay también con fines educacionales, sociales, deportivos y electorales–, la mencionada iniciativa permite donar no sólo a empresas, sino también a contribuyentes que paguen impuestos de acuerdo con

las normas del impuesto único a los trabajadores. Una cuestión central a debatir en esta materia es si el financiamiento vía donaciones sujetas a beneficios tributarios debe ir sólo a proyectos culturales determinados –como ocurre en la actualidad–, sólo a instituciones culturales previamente acreditadas, independientemente de los proyectos que ellas ejecuten, o a instituciones de ese tipo que deban afectar los recursos que reciben a determinados proyectos y no a cualquiera.

Otro asunto relevante en materia de donaciones culturales es si parte de éstas debería o no constituir un fondo común que colabore a financiar proyectos culturales que no suelen conseguir ese tipo de donaciones directamente –proyectos de vanguardia, por ejemplo, o que no son del gusto de la mayoría de los donantes–, una modalidad que existe en materia de donaciones con fines sociales y con la que yo al menos estoy completamente de acuerdo. Importa también advertir que las donaciones culturales compiten hoy con aquellas que se realizan en los otros campos antes señalados, y que la labor de artistas, expertos en patrimonio y administradores culturales no es quejarse de esa competencia, sino disponer de una carpeta de buenos proyectos culturales y capacitarse para resultar persuasivos ante los posibles donantes.

El seguimiento de esos procesos de reformas legislativas y ratificación de convenios y acuerdos internacionales, así como información sobre la futura culminación que ellos tengan, puede seguirse por cualquier interesado en el sitio web del CNCA que fue indicado antes en esta ponencia.

## **¿Qué ganó Chile con su nueva institucionalidad cultural?**

### **¿Hay un modelo chileno de institucionalidad cultural?**

#### **Algunas tareas pendientes**

### **¿Consumidores culturales o sujetos culturales?**

#### **La televisión como caso perdido**

Considero que puede decirse que con la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes se pasó en Chile de una política cultural de gobierno a una política cultural de Estado; de una institucionalidad cultural fragmentada y dispersa a una de carácter más unitario; de una institucionalidad cultural con insuficiente visibilidad internacional a una de contrapartes nítidas y dotada de suficiente jerarquía; de una preparación y defensa dispersa de los presupuestos públicos de cultura a una concentrada en un solo organismo; de un fondo público concursable para la cultura y las artes apoyado en una simple glosa presupuestaria a un fondo sustentado en una ley de efectos permanentes; de un apoyo inicial sólo al libro y la lectura a importantes apoyos estatales para el desarrollo de la música y del audiovisual; de una insuficiente institucionalidad cultural en regiones a los Consejos Regionales de la Cultura y las Artes; y de una participación difusa de la sociedad civil en los organismos públicos de cultura a una participación institucionalizada.

Respecto de nuestro Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes, creado por la misma ley 19891 –que asigna recursos para fomento de las artes, desarrollo cultural regional, conservación y difusión del patrimonio cultural, desarrollo de culturas indígenas, desarrollo de infraestructura cultural, y becas y pasantías–, así como de los fondos sectoriales del libro, la música y el audiovisual, cabe destacar lo señalado en este Seminario por Alejandro Sánchez del Convenio Andrés Bello, a propósito de la posición comparativa de Chile en lo que concierne al grado

de descentralización de sus fondos concursables de tipo cultural. Nuestro país, junto con México y Argentina, se encuentra en el grupo de países de América Latina que muestran mayor descentralización e independencia política en la administración de sus fondos concursables. Otro grupo más amplio de países exhiben sólo una descentralización e independencia de nivel medio, mientras un tercer grupo –el más numeroso– está formado por aquellas naciones que tienen baja descentralización e independencia en esta materia.

Se ha ganado, asimismo, en materia de presupuestos públicos para cultura, aun cuando el país destina sólo 0,3% del gasto público a cultura, mientras que en un país como Argentina ese porcentaje supera levemente 0,5% y en Francia alcanza a 1%. La meta que se señala en la actual política cultural de Chile es duplicar al año 2010 el gasto público en cultura, tomando como base el gasto realizado en 2005, en la perspectiva de alcanzar un porcentaje estable del 1% del presupuesto público. Una meta que está muy presente en las actuales prioridades gubernamentales, sobre todo se si considera que en el proyecto de ley de presupuesto general de la nación para 2007, próximo a ser discutido en el Congreso Nacional, los recursos destinados al CNCA, lo mismo que los asignados a la DIBAM, crecen en 33% respecto del año anterior. Una cifra interesante, puesto que este incremento triplica el crecimiento promedio del presupuesto del sector público para 2007, que alcanza a 11%. Sin embargo, el crecimiento promedio de nuestros cuatro fondos públicos concursables en materia cultural (Fondart, Fondo de la Música, Fondo de Fomento Audiovisual y Fondo de Fomento del Libro y la Lectura) alcanza a poco más de 19%, puesto que el énfasis estará puesto en 2007 en tres programas relacionados con el acceso, la participación ciudadana y el desarrollo cultural, denominados “Ocupa, tiempo y espacio creativo en mi liceo”, “Creando Chile en mi barrio” y “Programa de infraestructura cultural municipal para el Bicentenario”. Respecto de este último programa, la idea es llegar en 2010 a tener a lo menos un centro cultural en cada comuna del país de más de cincuenta mil habitantes. El segundo

de aquellos programas, por su parte, busca mejorar el acceso a bienes culturales en poblaciones vulnerables y aisladas, además de movilizar las capacidades creativas de la comunidad, ayudando a ésta a elaborar sus propios planes y proyectos de desarrollo cultural. Y el primero de ellos, busca enriquecer la jornada escolar completa con talleres de arte y cultura que decida cada comunidad escolar. Es evidente, por otra parte, que programas de importante orientación social como los tres que fueron mencionados serán evaluados por el CNCA, tanto en lo que concierne a su proceso de ejecución como en lo que dice relación con resultados y cumplimiento de objetivos.

Todo cuanto ha sido señalado antes en este acápite permite estar optimistas en cuanto a que Chile se aparte cada vez más de esa “gestión pública liviana” que pudo hacer alguna vez en el campo de la cultura, según expresión de Bernardo Subercaseaux<sup>11</sup>. Con todo, no creo que pueda hablarse de un *modelo* chileno de institucionalidad cultural público. Tampoco, siquiera, de una vía chilena en tal sentido. Y si destaco ambas expresiones es porque las he oído utilizar más de una vez a expertos extranjeros en institucionalidad cultural. Lo de Chile no es propiamente un modelo ni una vía, sino tan solo una *figura*. Una figura interesante y novedosa dentro de la administración del Estado chileno y que, según estoy convencido, constituyó una mejor alternativa que la creación de un Ministerio de Cultura y, desde luego, que la de una Subsecretaría de Cultura o de una Dirección Nacional de Cultura dependientes del Ministerio de Educación. Una figura que es observada con interés por otros países, porque procura combinar bien el principio de la participación con el deber de la eficiencia, pero que tiene peculiaridades y también vacíos que responden a lo que el país era a inicios de esta década y a lo que entonces resultaba no sólo deseable, sino también posible, a la hora de darnos una nueva institucionalidad cultural pública. Y

---

11 SUBERCASEAUX, Bernardo, “Políticas culturales de la Concertación: logros y desafíos”, en SONOWSKI, Saúl y PATIÑO Roxana (compiladores), *Una cultura para la democracia en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999

si con ésta dimos en 2003 un gran paso adelante, otros pasos son necesarios ahora, así como otros lo serán a su vez en el futuro. Identificar bien cuáles son esos pasos y qué momento y de cuál manera darlos, es y debería ser una preocupación constante y prioritaria de la misma nueva institucionalidad cultural, en particular del directorio del CNCA.

Pero no todo está hecho, desde luego, ni siquiera desde un punto de vista puramente institucional. Se encuentra recién propuesta la nueva institucionalidad que tendremos en el área del patrimonio y queda bastante por hacer en la articulación de nuestra nueva institucionalidad cultural –Consejo Nacional de la Cultura, Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y de las Artes, Consejos y Fondos sectoriales del Libro, la Música y el Audiovisual, y Consejos Regionales de la Cultura y las Artes– con la institucionalidad que tienen los gobiernos regionales y los municipios del país para el apoyo a iniciativas culturales en sus respectivos ámbitos geográficos. Queda incluso tarea por hacer en la articulación misma del CNCA con los tres consejos sectoriales recién indicados, puesto que en algo como esto siempre es posible mejorar y hacer las cosas con mayor fluidez y coordinación, lo cual se verá siempre facilitado, amén de por el interés y la prudencia que muestren las personas a cargo de aquel y de éstos, por el hecho de tener una política cultural y general de Estado y por el hecho de que las políticas culturales sectoriales, junto con tener que ajustarse a dicha política general, tengan que ser finalmente aprobadas por el mismo organismo que aprobó la política general, en el caso de Chile el Directorio del CNCA. Como también es preciso dar una mayor consistencia, en lo posible pareja en todos ellos, a nuestros Consejos Regionales de la Cultura y las Artes, que, como ya ha sido dicho antes en esta ponencia, son parte del CNCA, expresión de la desconcentración territorial de éste e instrumentos indispensables para conseguir un desarrollo cultural equitativo y armónico de todas las regiones del país.



Con el mismo respeto, flexibilidad y prudencia antes mencionados a propósito de la figura del presidente del CNCA se han de continuar manejando las relaciones y deslindes de competencia entre los órganos internos del consejo, especialmente entre su presidente, el directorio y el Comité Consultivo Nacional. A propósito de lo cual conviene decir que para resolver problemas o controversias al interior de un servicio público, las normas que componen el estatuto jurídico de éste tienen una aptitud limitada, sin perjuicio de que como toda norma o estándar jurídico son susceptibles de interpretación y que ésta no siempre conduce a un único significado posible. Algo menos limitada es la aptitud que para resolver tales problemas o controversias tienen los informes en derecho que expertos en la materia puedan haber emitido acerca del estatuto y de las competencias de cada uno de sus órganos. Sobre el particular, y además de contar con su propio Departamento Jurídico, el CNCA encargó al profesor de Derecho Administrativo de la U. de Chile Luis Cordero, un informe relativo a los órganos del Consejo y a la manera de relacionarse éste con los consejos sectoriales del libro, la música y el audiovisual. Dicho informe, y otros que han provenido del antes nombrado departamento jurídico, pueden ayudar en cualquier momento que se produjere alguna dificultad entre dos o más órganos internos del consejo o entre éste y los consejos sectoriales que dependen de él. Pero nada contribuirá más a una solución de tales dificultades, según he dicho, que el respeto y la prudencia que muestren las personas que encabezan o forman parte de aquellos órganos o consejos.

Por otra parte, subsiste la paradoja de que los actos administrativos de un consejo autónomo tengan que ser tramitados por intermedio del Ministerio de Educación en todos aquellos casos en los que la ley exige la intervención de un ministerio.

Falta también mejorar nuestras modalidades de estudio y medición del *consumo* cultural, para lo cual –como advierte García Canclini– hay no sólo dificultades teóricas y prácticas, sino también “ideológicas”, una de las cuales es la complicada asociación

del término consumo cultural a bienes que se consideran “espirituales”. Así, por ejemplo, Elizabeth Lozano llega a decir que resulta “cínico” hablar de consumo cultural, puesto que pensar en las audiencias como consumidores “convierte todo intento de informar, entretener, crear o divulgar en un ejercicio de venta”.<sup>12</sup> Nótese –en fin– que de lo que se trata es de mejorar no sólo las modalidades de medición del consumo cultural, sino también el estudio, es decir, el conocimiento y la comprensión de dicho fenómeno. Porque tiene razón García Canclini cuando afirma que “conocer lo que ocurre en los consumos es interrogarse sobre la eficacia de las políticas (culturales), sobre el destino de lo que producimos entre todos, sobre las maneras y las proporciones en que participamos en la construcción social del sentido”.<sup>13</sup>

Sin ir más lejos, es función del CNCA “ejecutar y promover la ejecución de estudios e investigaciones acerca de la actividad cultural y artística del país, así como sobre el patrimonio cultural”, la cual, si la entendemos bien, alcanza a la realización de estudios e investigaciones sobre audiencias y opciones de consumo cultural por parte de éstas. Porque si la finalidad de las políticas culturales, como he destacado reiteradamente en esta ponencia, son antes los ciudadanos que los artistas y administradores culturales, ¿cómo no saber lo que aquellos piensan, prefieren y esperan en lo que a consumo cultural se refiere? Ciertamente es que, como también señalé en su momento, *acceso* a la cultura es menos que *participación* en ésta, mientras que *consumo* es a su turno menos que *acceso* a la cultura, aunque no por ello tendríamos que despreciar la tarea que consiste en recoger información confiable sobre consumo cultural y disponer de ella al momento de adoptar políticas culturales públicas. Por ello es que a la recién señalada función de nuestro CNCA se suma la de “desarrollar

12 LOZANO, Elizabeth, “Del sujeto cautivo a los consumidores nómades”, en SUNKEL, Guillermo (coordinador), *El consumo cultural en América Latina*, Convenio Andrés Bello, Bogotá, 1999

13 GARCÍA CANCLINI, Néstor, “El consumo cultural: una propuesta teórica” en SUNKEL, Guillermo (coordinador), *El consumo cultural en América Latina*, Convenio Andrés Bello, Bogotá, 1999.

y operar un sistema nacional y regional de información cultural de carácter público”.

Por lo demás, medir el consumo cultural es sólo una manera de registrar parte de algo mucho más amplio e importante: las preferencias culturales de las personas.

Unas preferencias culturales –no nos lo ocultemos– que parecen estar hoy inclinadas claramente del lado de los productos que diariamente ofrece la televisión, especialmente la de señal abierta. Y con la televisión, al menos en Chile, es bien poco lo que se puede hacer para mejorar su calidad. De partida, los canales de señal abierta y cobertura nacional en Chile o son privados (tres), o pertenecen a universidades (dos) o están constituidos como empresa pública (uno), aunque todos ellos son financiados exclusivamente por el avisaje, incluso la estación de carácter público, y operan por tanto como auténticas empresas comerciales. La homogeneidad de las programaciones de los canales es por tanto abrumadora y sólo una mínima parte del tiempo se destina a programas que podrían ser considerados culturales. El Consejo Nacional de Televisión destina recursos concursables a la producción de programas culturales que luego son emitidos por canales de televisión abierta, pero todo no pasa de constituir unas cuantas gotas en el océano. Los mismos noticieros de nuestra televisión, que en su principal edición nocturna toman sesenta minutos en todas las estaciones, no son más que sucesivas e interminables tandas de publicidad, interrumpidas aquí y allá para informar sobre algún delito de especial connotación pública, un par de accidentes de tránsito, el último exabrupto de alguno de nuestros políticos, y el gol que un desconocido futbolista chileno marcó durante la jornada en canchas de Egipto.

Y nótese que el promedio de consumo de televisión en Chile es de tres horas diarias por persona, aunque ese promedio es levemente superior en el escaso segmento de la audiencia que accede a la televisión por cable o de pago. Esto quiere decir que si muchas menos personas ven cada día la televisión por cable o de pago que la abierta, quienes lo hacen ven más tiempo de

televisión. Y ello no puedo sino responder a que, debido a su indudable mayor diversidad, en la televisión de pago o por cable es posible encontrar programas de mayor interés y calidad. En consecuencia, de la mala televisión (la abierta) no queda más que curarse con buena televisión (por cable o de pago), y el Estado debería considerar otorgar recursos públicos no a la producción de programas que vayan a ser emitidos por canales de televisión abierta, sino a aquellos que puedan producir estaciones del cable en las distintas regiones del país.

No me cuento entre quienes cargan las tintas a la televisión y le atribuyen influencia excesiva en la conducta de las personas, especialmente tratándose de comportamientos sexuales o delictivos. Caín no necesitó ver televisión para matar a su hermano ni tampoco Adán para probar el fruto prohibido. Pero es inútil ocultarnos el impacto cultural de un medio al que acceden todos los días, durante varias horas, millones de personas de todos los sectores, edades y condiciones. Y, si nos interesa la cultura, y como parte de ésta lo que concierne a la mejor institucionalidad cultural que podría darse un país, algo habría que hacer con la televisión. Algo, aunque no se bien qué, y ni si acaso se puede efectivamente hacer algo, a partir de políticas culturales públicas, con un medio cuyos propietarios son en general privados que buscan cifras azules en sus resultados anuales y que no están dispuestos a sacrificar tales cifras, y ni siquiera parte de ellas, por el desarrollo cultural de los países. Por otra parte, tampoco el remedio está en una televisión estatal que excluya de la instalación y operación de canales a los privados, puesto que ello atentaría de manera inaceptable contra las libertades de creación, de expresión y de emprendimiento. Y una democracia no puede abdicar de su compromiso con las libertades, so riesgo de transformarse en una de aquellas democracias con apellido –sea éste “real”, “social” o “popular” – que nada tienen de democracias. Chile tuvo una dictadura militar que promovió una democracia “protegida” –aquella que consagró nuestra Constitución de 1980 y que recuperamos en 1990–, pero de lo que se trataba realmente era de una democracia groseramente

limitada. De una democracia limitada que recién conseguimos dejar atrás, y no completamente, con sucesivas reformas a dicha Constitución, las principales de las cuales fueron recién introducidas en 2005.

Un tema –el de la democracia– que es necesario tomarse siempre en serio, puesto que se trata de la forma de gobierno que a lo largo de la historia ha rendido un indudable mejor examen que otras en la consagración, garantía, respeto y promoción de los derechos humanos, entre éstos los de carácter cultural, lo cual constituye una de las mejores razones para preferirla como forma de gobierno de la sociedad.

Sin embargo, nada de lo expresado aquí acerca de nuestra televisión debería hacernos olvidar la conveniencia que desde la cultura, y específicamente desde la institucionalidad cultural pública, se piense y se hable acerca de la televisión y se efectúen también estudios y discusiones críticas independientes acerca de ésta y sus contenidos y modalidades programáticas. Sólo así podremos tener una imagen de nuestra televisión que no sea la que transmiten sus complacientes propietarios y ejecutivos. Por otra parte, no hay que olvidar que uno de los beneficios de la televisión digital es permitir la segmentación de canales, y por tanto de contenidos y programaciones, al interior de una misma estación, lo cual abre una cierta esperanza en orden a que nuestras estaciones televisivas multipliquen y diversifiquen la oferta de sus actuales emisiones, tan rutinarias como homogéneas, y que nuevos y distintos contenidos sean puestos al aire.

## **La cultura como algo inacabable**

### **Viajeros y turistas**

En materia cultural pasa algo parecido a lo que acontece en el campo de la filosofía, y acaso en el de todo ámbito relevante de la actividad humana: siempre se está en marcha. Se trata de

carreras de fondo, no de velocidad, de auténticas maratones, incluso, donde no hay nada parecido a una cinta que, llegados a la meta, podamos cortar con un golpe de pecho y sentarnos a disfrutar del descanso que se precisa luego de una prueba física exigente. Es más, el filósofo inglés Henry Moore decía que cuando un hombre fatigado corre hacia una meta, sabe muy bien cuál de los dos, él o la meta, está realmente en movimiento. Sin embargo, tratándose de las cosas de la cultura, tanto en el sentido amplio como restringido que hemos dado aquí a la palabra “cultura”, el hombre que corre, pero también la meta, están ambos en movimiento. Y al estar ambos en movimiento, la prueba no concluye jamás, y sólo cabe imaginarla como una de esas carreras de posta, en este caso interminable, donde unos corredores van pasando a otros el mando.

Por lo mismo, y si quisiéramos ponerlo con el título que la Comisión Presidencial de Cultura de 1997 dio a su informe final –“Chile está en deuda con la cultura” –, siempre, en alguna medida, estaremos en deuda con la cultura.

La cultura, si se quiere, es para viajeros, no para turistas. Y ya sabemos la diferencia entre ambos, gracias a Paul Bowles y su espléndida novela titulada *El cielo protector*. Turista es el que va y regresa, el que sale con pasaje de ida y vuelta, el que cuando va piensa ya en el regreso, el que durante su travesía acaricia de tanto en tanto el pasaje de regreso y lo confirma cada vez que puede en las agencias de viaje o en los hoteles donde se detiene. Viajero, en cambio, es el que únicamente va y se interna cada vez más, sin pensar siquiera en el retorno, el que sale incluso sin pasaje de regreso, el que utiliza todos sus medios antes en continuar el viaje que en arreglar el regreso a casa.

En materia de desarrollo cultural, así como en materia de avances institucionales que faciliten ese desarrollo, lo que importa es el avance, no el término del viaje. Valiéndome ahora de la imagen que utiliza el novelista norteamericano Paul Auster, viendo avanzar en lontananza una caravana en el desierto, lo que más interesa es el desplazamiento que ella va teniendo, no sus came-

llos ni sus camelleros, de donde se sigue que cuando se escribe, lo mismo que cuando se hace cultura, lo que realmente importa no es la obra terminada, sino el itinerario de la escritura, el proceso de hacer la obra.





**José Antonio Mac Gregor C.**

## **Antecedentes**

Las políticas culturales idealmente facilitan procesos y mecanismos que tienden a construir o fortalecer las relaciones entre los diversos grupos sociales y de creadores en una región nacional o internacional determinada. La política cultural de un país está inserta en el proyecto de nación. Por ello, es común que su discusión no se limite a las manifestaciones culturales propias, sino que defina el modelo de desarrollo nacional que se busca. Las políticas culturales pueden ser ejercicio democrático y expresión colectiva, a partir de un ejercicio de negociación y concertación con la participación de los grupos sociales y las instituciones.

En el caso de México, la naturaleza del Estado que se constituye a partir de una permanente negociación e inclusión de los diversos grupos políticos y sociales en tareas o espacios de gobierno, permitió la coexistencia y confrontación permanente de posiciones antagónicas, que a veces alternaban en la preeminencia de la práctica cultural: quienes como funcionarios o promotores,

privilegiaban la difusión artística de manera autoritaria y paternalista, orientados por un “eurocentrismo” que impulsaba un tipo de arte, refinado y producido en el extranjero, se confrontaban con quienes buscaban el desarrollo cultural autónomo de los pueblos que, con independencia de sus procesos y expresiones, contienen su identidad colectiva.

En las primeras décadas del presente siglo en México, las políticas culturales oficiales concentraron su atención en la búsqueda de una integración cultural, que conocimos como “nacionalismo revolucionario”, en donde se promovió la idea de una cultura única que daba sustento a la nación misma. En México estas políticas culturales no sólo definieron ideas de los protagonistas de la cultura nacional, sino que éstas se plasmaron en proyectos de diversa envergadura.

Un primer acercamiento a la política cultural mexicana es posible, de una manera global, observando cómo, a través del presente siglo, se han diseñado, organizado e impulsado diversas instituciones culturales, muchas de ellas pensadas, diseñadas e impulsadas por destacados intelectuales mexicanos. En su conjunto, estas instituciones nos permiten conocer las premisas básicas que les dieron vida, ya sea como ideas para confrontar una concepción de la historia y del futuro, a partir del resultado de coyunturas políticas, o como estrategias bien definidas de política cultural que fueron concretadas institucionalmente para fortalecer procesos educativos, de rescate patrimonial, de difusión, promoción o de administración de los servicios y bienes culturales del país.

México tiene una larga tradición en materia de definición de políticas culturales para la promoción y difusión cultural: desde los años veinte cuando José Vasconcelos encabezó la Secretaría de Educación desde donde se enviaron a miles de maestros rurales a las más recónditas comunidades para alfabetizar y enseñar artes y oficios a los habitantes más empobrecidos, a fin de dotarlos de herramientas básicas para el desarrollo comunitario e integrarlos a la naciente nación con una identidad y una cultura emblemática.

La naturaleza centralista del México posrevolucionario, acumuló en la capital del país gran parte del esfuerzo nacional para su desarrollo cultural: a la ciudad de México llegaban todos los interesados en estudiar artes o carreras afines, en conocer los grandes museos, teatros, galerías, auditorios o asistir a los más notables espectáculos y festivales que muy difícilmente salían a ciudades del interior de la República.

En las décadas de los treinta y cuarenta nacieron el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) como dos sólidos pilares que aún sustentan parte fundamental de las actuales políticas culturales del Estado mexicano, que con los años se han ido ampliando y dando cada vez más diversas respuestas a la compleja gama de procesos socioculturales que viven nuestros pueblos. En la década de los setenta se discutían conceptos como el pluralismo cultural y la diversidad como riqueza y no como signo de atraso: había que ofrecer atención y opciones de desarrollo a los creadores y portadores de las culturas populares e indígenas, a los creadores cinematográficos, a los artistas de todas las disciplinas, a los investigadores, a los promotores y gestores culturales, a fin de abrir servicios de calidad a la población en general en materia de fomento a la lectura, preservación del patrimonio cultural, educación artística, ampliación y mejoramiento de la infraestructura cultural, el impulso a las empresas e industrias culturales y el fomento a la vinculación entre educación y cultura; para todo ello, el Estado mexicano creó un importante tejido institucional para garantizar el derecho de todos los mexicanos a la cultura.

Las primeras instituciones públicas de cultura son instituciones centrales, nacionales. En 1939, Lázaro Cárdenas creó el INAH. Haber creado una institución encaminada a preservar, investigar y difundir el patrimonio nacional es una de las grandes hazañas de la promoción cultural en México. Baste como ejemplo el salvamento de las antiguas ciudadelas de Chichen Itzá o de Teotihuacán que implicó un trabajo técnico especializado del más alto nivel, que fue necesario para revelar ese prodigio.

El INBA se forma durante el periodo presidencial de Miguel Alemán en 1946, y con López Mateos la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos.

La década de los setenta fue el último periodo en que el crecimiento económico más o menos estable permitió a los Estados de América Latina mantener su papel de principales impulsores de la promoción y difusión cultural. En los años previos, algunos países de la región, entre los que figura México, multiplicaron incluso los organismos gubernamentales creados para promover la cultura.<sup>1</sup>

Pero el auge del auspicio gubernamental a la vida cultural no pudo ir más allá. La crisis desatada en los ochenta y hoy casi vuelta permanente, hizo que los gobiernos reconsideraran las concepciones y estrategias en que se sustentaba la obligación del Estado de atender las necesidades culturales de una población cada vez más grande.

En México, la disminución de los presupuestos para la educación y la cultura, la suspensión del crecimiento de la infraestructura cultural, la caída de la inversión para la investigación científico-técnica, la masificación del sistema educativo, entre otras secuelas, se convirtieron en una avalancha difícil de frenar. A su paso, la crisis dejó en los ámbitos de la cultura un creciente deterioro de los esquemas de operación y de relación social de los aparatos gubernamentales abocados a la aplicación de las políticas culturales<sup>2</sup>.

---

1 Una cronología de las instituciones culturales en México muestra cómo las décadas posteriores a la revolución de 1910-1917 fueron de construcción de la infraestructura institucional a través de la cual el Estado puso en marcha su proyecto cultural. Todavía durante 1960-1970 fueron creados no menos de veinte organismos culturales, entre los que destacan museos, teatros, fondos de fomento, la Compañía Nacional de Teatro, la Unidad Artística y Cultural del Bosque, la Cineteca Nacional, el Centro Cultural Tijuana y la propia Subsecretaría de Cultura de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

2 Se asume la definición de políticas culturales elaborada por Néstor García Canclini en su libro *Políticas Culturales en América Latina*, como el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbó-

A mediados de los ochenta, las entidades federativas exigían una distribución más equitativa de los recursos destinados a la infraestructura cultural y a los servicios necesarios que todo ello conlleva; la federación creó el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA) en 1988 y, de manera inmediata, la mayoría de las entidades federativas que no lo habían hecho, iniciaron la creación de sus institutos, secretarías y consejos de cultura para generar las condiciones adecuadas que permitieran la llamada “descentralización de los bienes y servicios culturales”. A fines de los ochenta, México inició una reforma del Estado orientada hacia la reestructuración de sus vínculos con las empresas privadas y los nuevos grupos y organizaciones sociales emergentes, expresión de una cultura política en transformación.

El gobierno federal estableció en las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 esta necesidad de reforma en “sus relaciones con otras naciones, con los grupos sociales y con los ciudadanos, reconociéndose como uno más de los actores que no colma todo el espacio social”. Esa es una de las ideas que dieron origen a la formación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA), instancias responsables de transitar hacia una nueva relación entre Estado y sociedad en la cultura.

El Programa de Desarrollo Cultural Municipal, instrumentado por el CNCA a través de mecanismos de colaboración con los estados y municipios, se propuso avanzar de manera sustancial y efectiva en la respuesta a las diversas demandas que en materia de desarrollo cultural han expresado las comunidades locales, profundizando los alcances de la atención a aspectos fundamentales como son el equilibrio, la equidad, la calidad y, sobre todo, la inclusión.

Así como la ciudadanía política confiere y reconoce derechos y responsabilidades, la ciudadanía cultural también debe hacerlo: el derecho a disfrutar de los bienes y servicios culturales; a de-

---

lico, satisfacer necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social.

sarrollar la capacidad creadora y participar en la creación y la producción culturales en igualdad de oportunidades; a colaborar en la gestión cultural; a impulsar la producción artística; a preservar los bienes culturales y en particular, los que forman parte del patrimonio cultural; a reafirmar y expresar la identidad; y a tener acceso a la información y a ejercer la crítica.

## **Revisión y adecuación completa de los programas e instituciones culturales**

La década de los ochenta, fue sin duda una época que redefinió las políticas culturales y las explicitó en documentos de gobierno. Se dio además un esfuerzo singular que pretendió una revisión y adecuación completa de los programas e instituciones culturales fundados durante los setenta años anteriores, en la perspectiva de reformular e innovar la relación entre el Estado y los creadores y/o protagonistas de los hechos culturales a lo largo y ancho de México, así como actualizar la metodología y el enfoque de los servicios culturales frente a nuevos públicos, y a la actual realidad social, política y poblacional.

Una idea básica que quedó establecida en esta revisión de la política y de la administración cultural, se refiere a que el Estado no debe asumir el papel de responsable de la vida cultural, y que su función debe enfocarse al fortalecimiento de los servicios y bienes que faciliten la creatividad y la conservación del patrimonio cultural, a la innovación en los procedimientos y a la diversificación de los canales de financiamiento para los creadores, así como a la promoción de los hechos y procesos culturales de todos los grupos sociales de México.

La actualización de los programas, servicios e instituciones que encabezaron los esfuerzos de política cultural del Estado en estas décadas –particularmente el INBA y el INAH–, parte de la certeza de que éstas se sabían rebasadas en sus estructuras operativas y financieras, ya que habían sido diseñadas para responder a la demanda de una población cuantitativa y cualitativa diferente;

hacía falta además, una articulación estratégica de los proyectos y servicios que llevaba a cabo la Subsecretaría de Cultura de la Secretaría de Educación Pública (SEP), ya que cada una de las direcciones y unidades administrativas atendían, cada cual por su parte, proyectos propios, no necesariamente vinculados y coordinados adecuadamente entre sí.

Se hizo evidente que los actores reales de la cultura no se restringían solamente a la pequeña comunidad artística que se había formado, casi exclusivamente, en el propio Sistema Educativo Nacional. Cada vez era más claro para los responsables de la política cultural, que la propia sociedad había desarrollado nuevos esquemas de organización social, numerosos grupos sociales demandaban el establecimiento de nuevas reglas de relación y acceso a los programas culturales, así como una valoración renovada de su propia producción cultural. La década de los ochenta había puesto en el escenario, o cuando menos en algunos aspectos había impulsado en la propia política cultural, temas tales como culturas populares, culturas indígenas, autogestión y diversidad cultural, diversidad lingüística, sociedad civil, etcétera.

Otro tema sobresaliente en esta reflexión de la política cultural a finales de los ochenta, fue sin lugar a dudas la necesidad de superar el centralismo en la toma de decisiones, así como abrir nuevos mecanismos en el financiamiento regional para los proyectos culturales propios de los gobiernos de las entidades federativas y de los grupos artísticos y sociales independientes.

Cabe señalar que en esta década la asignación de recursos al campo de la cultura en el ámbito gubernamental, aparece como una acción gubernamental del sector educativo, por lo que la asignación de recursos está supeditada a las políticas establecidas en este sector en demérito del subsector cultura.

Un dato relevante es que en el periodo 1982-1989 las erogaciones que realizaron los organismos privados en el campo de la cultura representaron 8% frente al 92% ejercido por el gobierno (en el ámbito federal, estatal y municipal).

Un balance general del financiamiento de los proyectos culturales en esta década nos enfrenta a dos realidades: por una parte el notable incremento de los bienes y servicios culturales y la rápida ampliación de su infraestructura y, por otra, el dinámico crecimiento de la población que había generado nuevas realidades y expectativas sociales y culturales.

El Estado asume la función de garante de la preservación del patrimonio cultural, así como la promoción y difusión de la cultura, enfatizando la libertad de creación y reconociendo el papel transformador de la cultura en los diversos ámbitos de la sociedad mexicana. Lo sobresaliente de estas definiciones es que se pretendía abarcar un programa integral, en un esquema coordinado a partir de líneas estratégicas específicas que permitieran renovar inercias operativas.

Cabe señalar que, a fines de la década de los ochenta, la iniciativa promovida por la UNESCO, para considerar la dimensión cultural del desarrollo se había asimilado a la propia política de gobierno en México, en la cual se consideraba a la acción cultural como parte importante de su política social. El documento de Políticas Culturales “Mundiacult” (UNESCO, México, 1982), sigue siendo un referente de enorme trascendencia y actualidad.

Por otra parte, la idea de una identidad nacional única, fue superada por el reconocimiento de la diversidad cultural y la pluralidad necesaria para la coexistencia de las múltiples manifestaciones culturales regionales, populares e indígenas. El reconocimiento a la diversidad implicó en su momento, el desarrollo de proyectos de coparticipación, tanto en la toma de decisiones, como en el financiamiento de los proyectos mismos. En este sentido se buscó la participación regional a través de los gobiernos estatales, así como de la iniciativa privada. Dos modelos que advierten de esta nueva concepción lo constituye sin lugar a dudas la creación del FONCA y el Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (Pacmyc).



La creación del CNCA tuvo el propósito de fortalecer las identidades culturales, la libertad de creación y la ampliación de los servicios culturales tanto en cobertura como en calidad. Se pretendió desde la fundación misma del CNCA una tarea coordinadora que permitiera reordenar los múltiples organismos del gobierno federal que participaban entonces en la preservación, promoción y difusión cultural.

La primera manifestación de esta nueva etapa en la participación del Estado en la vida cultural fue la creación del FONCA, como un mecanismo de financiamiento para apoyar los principales propósitos de la política cultural, dedicado a nuevos proyectos. La creciente participación del sector privado en la coinversión de proyectos culturales fue un distintivo de esta nueva etapa. En un esquema innovador, el FONCA conjunta los esfuerzos del Estado, la iniciativa privada y la comunidad artística en torno al desarrollo cultural; su trabajo está encaminado, por un lado, a conservar e incrementar el patrimonio artístico mexicano y, por otro, a apoyar la creación artística en un marco de plena libertad.

El CNCA al asumir el papel coordinador de los diversos institutos y dependencias dedicadas a la promoción cultural, tuvo la oportunidad de iniciar un proyecto estratégico global, así como establecer nuevas bases para el diálogo con la sociedad civil en general y la comunidad cultural en particular. Aglutinó a partir de su creación las funciones de coordinación y planificación de las acciones del gobierno federal en materia cultural, la promoción y fortalecimiento de la diversidad y pluralidad regional, el impulso a la libertad de creación, y la preservación y difusión del patrimonio cultural tangible y el mal llamado patrimonio intangible o inmaterial<sup>3</sup>.

El CNCA, al efectuar una revisión integral del marco jurídico del subsector cultura, definió los grandes temas de política

---

3 Para profundizar en este tema ver mi artículo publicado por la *Revista de Vinculación y Ciencia de la Universidad de Guadalajara*, aparecido en su N°24 en mayo de 2008, titulado "El efecto del adjetivo intangible en la cultura".

cultural en que debían enmarcarse las acciones de todos los organismos, direcciones e institutos, lo que exigió un esfuerzo de planeación más allá de los enunciados generales de política cultural, ya que se definieron programas sustantivos y proyectos estratégicos: descentralización y corresponsabilidad. Por primera vez se concebía al conjunto de instituciones y dependencias del gobierno federal que tenían funciones en materia cultural, dentro de un marco conjunto que debía traducirse en una mayor agilidad y coherencia del trabajo, evitando duplicidad de funciones y lagunas en el amplio marco de la promoción de la cultura mexicana.

Esta orientación implica el reconocimiento de nuestro país como un mosaico plural, étnico y cultural. La intención fue que los recursos, medios y funciones que poseen las instituciones culturales se orienten al fortalecimiento de este desarrollo múltiple y plural de México. Así, los valores y expresiones de las identidades regionales, étnicas o sociales del país fueron concebidas como un rasgo fundamental de nuestra fortaleza como nación; la orientación de la política cultural implicó entonces, el desarrollo de mecanismos de cooperación y de acuerdos específicos de corresponsabilidad en un clima de confianza y respeto entre los distintos actores de la vida cultural del país.

En este marco se estableció un programa de descentralización de bienes y servicios culturales; se consolidó una estrategia nacional para facilitar las mismas condiciones y oportunidades de creación cultural; se continuó con la atención a las expresiones culturales de nuestras fronteras; se impulsó la descentralización de la infraestructura cultural y de las unidades operativas en todos los Estados; y se generaron nuevos mecanismos jurídicos de colaboración con los gobiernos y la sociedad civil en el ámbito regional, estatal y municipal.

La política cultural que definió el CNCA desde su fundación, incluyó los proyectos estratégicos de gran dimensión que dieron cuerpo al esfuerzo para consolidar los servicios culturales del gobierno federal: destacan, en primer lugar, los proyectos espe-

ciales de arqueología impulsados a través del Fondo Nacional Arqueológico; asimismo el establecimiento del Sistema Nacional de Creadores de Arte constituye una novedosa estrategia para alentar y estimular a la creación cultural independiente; el tercero de los proyectos estratégicos lo constituyó la creación del Centro Nacional de las Artes, concebido como último estadio de la educación artística, el cual vincula y da coherencia a los planes y programas de estudios en los ciclos inicial y medio.

La década de los noventa es, sin duda alguna, un partearguas en que se establecen las bases para la diversificación de la intervención estatal en los servicios y la promoción cultural en sus niveles federal, estatal y municipal, en donde se estimula la participación de la iniciativa privada en proyectos culturales propios y de coinversión y, finalmente, se abren medios para la consolidación de los proyectos culturales de los artistas individuales y de la propia sociedad civil. La diversidad cultural de nuestro país queda reconocida en las líneas de política cultural y en los proyectos que promueven a los diferentes grupos de artísticos, sociales y étnicos.

Este periodo de la política cultural puede ser catalogado como el inicio de la modernización de las instituciones culturales que se establecieron a lo largo del siglo XX, adecuando su perfil a la heterogeneidad y a la dimensión de la población actual en México.

El Estado así, fortaleció en este periodo su papel como promotor cultural, haciendo énfasis en la preservación del patrimonio artístico y cultural de la nación, en el fortalecimiento y desarrollo de espacios para la educación artística y en el estímulo a la creatividad.

El CNCA concibió a la política cultural como un proceso que integra las acciones de preservación del patrimonio, promoción, educación y aliento a la creatividad y difusión del arte y la cultura, como un ciclo que se complementa en sus partes. Así, se propuso mantener y ampliar la infraestructura, creando los nuevos

eslabones que faltaban para dar sustento a una política cultural integral y equilibrada.

## Perspectivas

Actualmente, la política cultural del estado mexicano aspira a ser más democrática y participativa y a estar más cerca de los intereses de los ciudadanos y sus comunidades; una política que favorezca la construcción de una corresponsabilidad cultural en la que además de ampliar el acceso de los servicios culturales a un mayor número de personas, favorezca que los ciudadanos decidan cada vez más, el tipo y la naturaleza de los bienes y servicios culturales con los que desean relacionarse; una política que vuelva esa relación más crítica, informada, creativa, lúdica y gozosa.

El impulso de políticas culturales en un Estado democrático involucra a todas las instancias de gobierno, las instituciones de cultura públicas y privadas, a las universidades, a los creadores, artistas y gestores culturales, así como a la población en general materia de cultura. La tarea del Estado se enfoca a orientar las grandes directrices estratégicas con una visión de mediano y largo plazo, generar indicadores para una efectiva instrumentación de políticas culturales que realmente se consoliden como políticas de Estado más que de gobierno. En este marco, una tarea sustantiva consiste en el fortalecimiento de las instituciones culturales de los tres órdenes de gobierno y, por consecuencia, de todo el subsector cultura de la nación. El Estado se constituirá en una instancia abierta y participativa, que promueva el continuo análisis, la discusión y el perfeccionamiento de las políticas públicas en la materia.

Por supuesto que el CNCA, como instancia cultural, mantiene la rectoría en la definición de los grandes rubros de la política cultural para que la institucionalidad que el Estado mexicano ha creado durante varias décadas se encuentre en permanente revisión, actualización y vinculación con todos los actores de la vida

cultural del país: en diálogo constante, apertura y capacidad de cambio a fin de atender la cada vez más compleja gama de retos que la realidad global presenta a nivel internacional.

En cuanto a la participación ciudadana, efectivamente se requiere sustituir un modelo de política cultural que hablaba en nombre del pueblo, decidía por el pueblo y ponía en práctica proyectos en los que los sujetos sociales no eran tales porque no se involucraban corresponsablemente ni decidían. Se necesita crear una relación entre el Estado y la sociedad que abra cauces a la participación ciudadana.

La globalidad reclama de las políticas culturales gubernamentales flexibilidad, operatividad y agilidad para convertirse en una política de Estado que reconozca y legitime a los nuevos actores sociales que ejercen la gestión cultural y que son partícipes por tanto del diseño de otras políticas. Sin duda alguna, estos nuevos escenarios reclaman de una revisión de las estructuras y las estrategias así como de los fundamentos teóricos en que han de sustentarse las políticas culturales hasta nuestros días.

En esta reestructuración, ni el aligeramiento de la estructura estatal responsable del quehacer cultural ni la menor disponibilidad de recursos económicos públicos para el financiamiento de la actividad cultural deben significar el abandono de la responsabilidad estatal de garantizar el pleno disfrute de los bienes y servicios culturales de la población. Tampoco esta flexibilización de las formas de operación del aparato estatal puede traducirse en el simple traslado de las funciones a la empresa privada o en el abandono de los distintos agentes sociales a su suerte en el contexto del mercado global.

Si la reforma económica y política del Estado no ha resultado nada fácil, en el terreno cultural ésta ha sido aún más compleja puesto que no están de por medio sólo factores de orden económico y rentabilidad respecto a los que no se dispone de indicadores o parámetros que puedan trazar posibles escenarios, sino que es necesario considerar factores de carácter subjetivo,

además de procesos socioculturales insuficientemente estudiados por la administración del quehacer cultural.

**En esta reforma del aparato cultural del Estado en curso, los riesgos a evitar son muchos:**

Impulsar la reforma entendida sólo como adelgazamiento del aparato burocrático que administra el ámbito cultural, puede significar el abandono de su papel y de su responsabilidad, dejando el espacio público a la libre acción del mercado, sin haber tejido la urdimbre social que propicie la corresponsabilidad ciudadana y garantice el desarrollo cultural de cada región. Imponer esta lógica puede traer en consecuencia, fracasos y retrocesos e incluso propiciar la desintegración social.

Este abandono del Estado de su papel en la cultura puede alentar la masificación en contra de la diversidad cultural, continuar con el impulso ciego de tecnologías que atentan contra el medio ambiente y anteponer criterios de racionalidad, eficacia y rentabilidad frente a las necesidades sociales, lo cual tampoco es la perspectiva con la que nuestra política cultural debiera asumir la modernidad.

Pero entonces, ¿qué formas de organización de las políticas culturales habremos de adoptar en los próximos años, hacia dónde caminar en este intrincado laberinto? Un aspecto medular es que, sin negar la vigencia de varios de los objetivos de la política cultural: protección y difusión de nuestro patrimonio cultural –entendido en el más amplio sentido–, el estímulo de la creatividad artística y la difusión del arte y la cultura, promoción el acceso de la mayoría de los mexicanos a la vida cultural –entre otros marcados históricamente–, también se hace necesario un replanteamiento de sus términos y sus alcances, así como establecer nuevas jerarquías a para privilegiar a la vez objetivos que se orienten hacia la transformación misma de la acción del Estado, a fin de crear mejores condiciones para la democracia y la diversidad cultural.

Igualmente, y a pesar de los avances logrados en la búsqueda de nuevas formas de financiamiento, mecanismos de coordi-

nación y participación social, mayor atención a los Estados de la República, entre los más importantes, es necesario frenar la tendencia hacia la reducción presupuestal y luchar por un presupuesto mayor, ya que ésta pone en riesgo la viabilidad de la función del Estado en el sector cultural.

Otra premisa sería que, aún definiéndose una nueva estrategia de reforma del aparato cultural, lo más probable es que ésta no pueda darse de manera única y tajante, sino diversificando en varias perspectivas el camino, graduando los cambios a fin de no violentar los procesos. Lo fundamental es que el aparato cultural gane en flexibilidad y capacidad de acción.

Hay que tomar en cuenta, en cualquier escenario de reestructuración del aparato estatal dedicado a la cultura, que varias de las instituciones responsables de la política cultural en nuestros días fueron creadas en la posrevolución y la primera mitad del siglo XX y que durante esa trayectoria han desarrollado acervos, experiencias y metodologías especializadas importantes que se deben respetar, aunque hay que hacer a un lado los esquemas de burocratización que inhiben su operación.

El aparato cultural del gobierno, como instancia operativa del Estado, debiera ser responsable no de la acción directa en todos los campos del arte y la cultura, como ha intentado serlo de la posrevolución hasta ahora, si no facilita y favorece el desarrollo y la democracia cultural, sin renunciar a la iniciativa y a su responsabilidad.

Las nuevas funciones del aparato cultural debieran enfatizar las de un agente que establezca las reglas del juego (legislación y regulación) a los distintos sectores sociales en la vida cultural, garantizar el ejercicio de la libertad de creación y expresión, favorecer el desarrollo de las iniciativas (privadas y sociales), diseñar, apoyar e impulsar nuevos modelos de financiación e inversión (pública y privada) y, finalmente, promover —eso sí directamente— áreas que sólo interesan al Estado por ser necesarias

para el interés colectivo: la formación de públicos, la difusión, la investigación sociocultural, el patrimonio cultural y la formación artística, entre otras, que nadie más va a impulsar si no lo hace el Estado.

Esto implica, en síntesis, privilegiar su función de agente de tránsito y normativa, frente a la de operación directa, ya que esta última habrá de conservarla y aún fortalecerla en ciertos campos como los ya mencionados y otros como: elaboración de sistemas de información a nivel especializado y profesional, capacitación para la promoción y gestión cultural, programas de fomento a la formación de nuevos públicos para las artes, etc.

En esta función normativa y de estímulo a la descentralización y la participación como claves de la política cultural la articulación de los tres planos de gobierno es muy importante, en aras de atender la dimensión nacional, regional y local de las políticas culturales.

Una tarea fundamental es promover la diversificación e integración horizontal de las industrias, empresas y organismos culturales y no la monopolización y la concentración como ocurre en relación a los medios de comunicación.

Al respecto, el aparato cultural del Estado requiere modificar radicalmente su relación con estas industrias que operan en los planos simbólicos de la cultura y que han alcanzado a convertirse en las redes electrónicas que hacen circular una forma especial de cultura, introduciéndose en los ámbitos cotidianos donde la política cultural oficial no está incursionando, o lo hace de manera marginal o solemne.

Mientras ello no suceda –y nótese, no estamos hablando aquí necesariamente de propiedad estatal de los medios, sino de contenidos–, difícilmente se podrán desarrollar propuestas que acompañen el cambio de mentalidades que requiere la nueva era que estamos viviendo.

Tanto en los medios audiovisuales como en la organización de las actividades culturales, la descentralización y la participación son las claves de una política incluyente. La tendencia interna-



cional de integración horizontal y no vertical está demostrando mayores ventajas frente a las que reúnen bajo una sola administración la operación de los más diversos servicios: estaciones de radio, de televisión, la edición de discos, la producción de revistas, la capacitación, los talleres y programas educativos artísticos.

Dentro de esta reforma que no puede ser más que global y radical, pero reflexionada y gradual, el aparato cultural tendría que empezar por realizar estudios y análisis más detenidos por actividades o sectores, para distinguir, en rasgos generales, en qué campos debe mantener el subsidio, en qué otros debiera retirarse totalmente y dejar el camino abierto a la iniciativa privada empresarial, en cuáles hay que hacer combinaciones de transición; en qué otros es indispensable la participación de la sociedad civil organizada en cooperativas, empresas de beneficio económico colectivo, sociedades anónimas o de profesionistas, de comunicadores o creadores. Ya hemos dicho que el Estado no ha de deshacerse de todo lo que viene realizando y que no en todos los campos puede ser procedente el tránsito hacia las instancias civiles.

También es necesario puntualizar la agenda de prioridades en las modificaciones legales y fiscales, además de establecer un programa de trabajo que defina en qué aspectos es incluso urgente hacer investigación sociocultural y/o con fines aplicados y qué sistemas de información es necesario crear o desarrollar de manera profesional. Ninguna política cultural resulta adecuada a su realidad si no descansa en una fuerte base de apoyo alimentada por la investigación prospectiva y la información pertinente.

El papel protagónico del Estado fue crucial hasta aquí para el desarrollo de la infraestructura cultural y para tratar de garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios, para resguardar, preservar y promover el patrimonio cultural, por encontrarse inmerso en las relaciones humanas entre grupos sociales.

Y este espíritu que ha alimentado las orientaciones de la política cultural posrevolucionaria debe seguir presente. Sin embargo,

de mantenerse la tendencia de adelgazamiento del aparato cultural, éste no podrá responder a las nuevas necesidades de la población. Por otro lado, hay que reconocer que la fuerte intervención pública en todos los campos ha hecho también que, inconscientemente, el ciudadano confíe siempre en que los problemas deben ser resueltos por la administración, sin tomar la iniciativa, sin organizarse, ha influido en que la empresa privada se mantenga ajena a la inversión en cultura, sobre todo con sentido público.

Hoy esta actitud está por fortuna cambiando y son cada vez más las propuestas de creadores, de empresas culturales, de cooperativas, de gabinetes de profesionales, de espacios alternativos y de movimiento sociales los que desarrollan actividades culturales y artísticas. Nuevos polos de desarrollo cultural regional se advierten en nuestro panorama nacional. Sin embargo, necesitan de mejores condiciones para existir, ya que por el momento siguen siendo adversas.

Estamos iniciando momentos de transición en el espacio de la cultura y de las políticas culturales.

## **Descentralización y corresponsabilidad cultural**

La política cultural en México parte de un escenario cambiante; antes se enviaban desde el centro actividades y programas diseñados en la capital, con artistas seleccionados en la capital, de manera dispersa y sin una continuidad sistemática. Los Estados de la República han madurado y fortalecido su vida institucional y en menos de veinte años nos encontramos frente a nuevos escenarios que revelan la posibilidad de crear nuevos mecanismos de vinculación entre la federación y los estados en materia cultural: la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y su extensión al ámbito cultural, el pluralismo político, la nueva correlación de fuerzas expresada en el Congreso de la Unión y la creciente capacidad de las en-

tidades federativas para diseñar, seleccionar, acopiar y presentar sus proyectos culturales, nos obligan ahora a trascender la etapa descentralizadora, para pasar a una de corresponsabilidad para un desarrollo cultural equilibrado”.

Recientemente, por iniciativa del CNCA, los titulares de cultura de los estados, los representantes de la Cámara de Diputados y funcionarios del CNCA, acordaron un nuevo tipo de relación, que pone en el centro de la nueva estrategia a los estados, desde donde se definirán los proyectos prioritarios de acuerdo a los intereses y necesidades de la población.

Pero ni la descentralización de los bienes y servicios culturales, ni la corresponsabilidad para el desarrollo cultural serán procesos acabados, mientras no avancemos hasta llegar al núcleo donde se encuentra el orden de gobierno más cercano a la gente: el municipio.

El proceso no es sencillo ni rápido. De hecho, se trata de algo nuevo que está abriendo camino. En efecto, los ayuntamientos han ido asumiendo cada vez mayores responsabilidades en el campo de la cultura y este proceso tiende a generalizarse.

En términos generales, el Programa de Desarrollo Cultural Municipal entiende el desarrollo social y humano como un proceso tendiente a construir oportunidades de crecimiento personal y social bajo criterios de equidad. Ello implicará la reducción de desigualdades extremas, el desarrollo de capacidades educativas y de salud, el incremento a la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida en armonía con el medio ambiente, reforzando la cohesión e inserción social y el impulso a la iniciativa individual. Las políticas sociales del gobierno federal están regidas en su diseño por los principios de inclusión, diversidad social y respeto a la pluralidad cultural.

Este programa alude a una concepción de política cultural centrada en los intereses y participación crítica y calificada de los personajes relevantes en la vida cultural de la comunidad e integrados en comités ciudadanos: creadores, cronistas, artistas,

líderes culturales y especialistas tejiendo de manera comprometida y participativa el devenir cultural de su municipio.

Es en el orden municipal, donde mejor se puede garantizar el cumplimiento de todas estas aspiraciones que dan sentido real a la noción de democracia y, por ello, el compromiso ineludible del CNCA debe ser de fortalecer la corresponsabilidad en la definición de las políticas culturales con las entidades federativas, alentando con nuestra mayor convicción y entusiasmo, la participación cada vez más decisiva de los municipios, a través de los ayuntamientos y las comunidades artísticas y culturales que, desde la diversidad, configuran el rostro multiétnico y pluricultural de la nación.

La descentralización y corresponsabilidad cultural en el país tiene todavía mucho trecho por andar, pero cuenta ya con avances importantes y está en marcha. Existen en la tradición de las instituciones culturales de México importantes esfuerzos precursoros y experiencia acumulada en la línea de la descentralización.

No empleo el término descentralización en su connotación meramente jurídica o administrativa, sino para referirme a un proceso de mayor amplitud que tiene que ver primordialmente con la forma como se distribuyen en el país los recursos, especialmente los públicos, para la cultura; con la forma como se realiza la planeación de los programas culturales y se toman las decisiones en el sector. Al hablar de descentralización hablamos no solamente de transferencia de recursos y funciones del centro a los estados; hablamos también de un proceso político inherente a la democratización del país: cómo participan los sujetos sociales de las regiones y las localidades en la conformación de las políticas culturales que les afectan y conciernen, y cómo se articula la relación de las instituciones estatales de cultura con las instituciones federales.

Los cambios políticos y sociales que ha experimentado el país en los últimos años han favorecido una nueva lógica de relación entre el centro y las entidades federativas, una recomposición de los flujos del poder político en el país. La descentralización cul-

tural sólo encuentra su condición de posibilidad ahí donde los actores regionales y locales encuentran ámbitos propios de actuación y decisión dentro del sistema político y administrativo. La democratización del país y la descentralización son procesos que se implican mutuamente. Dicho de otra manera, la transformación paulatina del régimen político debe crear las condiciones reales para la implantación de un esquema de política cultural descentralizado y verdaderamente nacional.

La creación de los organismos estatales de cultura adquiere relevancia desde la perspectiva de la descentralización cultural, porque marca el momento de constitución de los actores institucionales que plantean ya la posibilidad de darle sustento y articulación. Es justamente en la última década cuando estas instituciones dan inicio a su actividad, se desarrollan institucionalmente y entran, con ritmos diferentes, en una etapa de consolidación.

La creación de los organismos estatales de cultura implicó el reconocimiento de la promoción cultural como un asunto de interés público y como un campo específico de la administración distinto –aunque conexo– al de la educación, la recreación y el deporte. En términos prácticos, esto se ha traducido en presupuestos especiales –de magnitud variable, según el estado de que se trate– para las tareas de la promoción cultural y autonomía relativa en la planeación y ejecución de las mismas.

Las líneas de trabajo que han sustentado la acción descentralizadora del CNCA han sido éstas:

- Diversificar la oferta cultural en todo el país y llevarla a todo tipo de públicos.
- Estimular el intercambio y la cooperación regionales.
- Apoyar la operación de programas estratégicos mediante la creación de fondos mixtos (fondos especiales vinculados al FONCA). Se crea el Programa de Desarrollo Cultural Municipal, que incorpora por primera vez la participación de los ayuntamientos al esquema de los fondos administrados directamente por consejos ciudadanos.

- Crear un Sistema Nacional de Información Cultural (SIC). A la fecha el sistema cuenta con más de 35.000 registros.
- Ampliar y mejorar la infraestructura cultural del país. Para este efecto, se crea en 1997 el Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural en los Estados (Paice). Además, la presente administración gestionó créditos blandos para apoyar la infraestructura cultural a través de Banobras y creó el Fondo de Apoyo a Comunidades para la Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (Foremoba).
- Crear un sistema nacional de capacitación y profesionalización de promotores y gestores culturales y apoyar la formación artística de los creadores de los estados.
- Los fondos mixtos de colaboración CNCA-Estados, constituyen la piedra de toque que ha articulado la cooperación interinstitucional entre dos órdenes de gobierno, entre entidades que no mantienen entre sí relaciones de subordinación o dependencia; han sido un instrumento eficaz para brindar implantación nacional a las líneas estratégicas de la política cultural de la federación, la heramienta histórica, la marca distintiva del modelo de la descentralización cultural mexicana.

Los programas de cooperación regional auspiciados por el CNCA, no sólo han obtenido resultados importantes en los términos de sus propios objetivos, sino que han contribuido además a la vertebración y consolidación institucional de los organismos estatales de cultura. Estos, han venido ganando terreno dentro de la administración pública de los gobiernos estatales, son hoy más visibles y más importantes socialmente, cuentan con líneas de trabajo y programáticas bien definidas y cada vez más amplias, todo lo cual se traduce en un mayor peso político y presupuestal.

Los viejos esquemas de relación federación-Estados bajo el supuesto del acatamiento lineal de las directrices federales no fun-

cionan ya más en el país. La única forma de generar los consensos y los acuerdos necesarios entre instituciones que representan órdenes de gobierno diferentes, es a través del apego estricto a la legalidad y de una política abierta, incluyente y dialogante.

Si el primer impulso a la descentralización cultural partió de manera paradójica de las instituciones culturales federales, el segundo vendrá de la interacción responsable de los diferentes actores involucrados en el desenvolvimiento de nuestra vida cultural.

**Bibliografía:**

- BONFÍL BATALLA, Guillermo. et al., *Culturas populares y política cultural*, México 1994, CNCA, Dirección General de Culturas Populares, primera edición.
- JIMÉNEZ, Lucina, *Políticas culturales en transición. Retos y escenarios de la gestión cultural en México*, Colección Intersecciones, CNCA, primera edición, México, 2006.
- LADRÓN DE GUEVARA, Moisés (coord.), *Política cultural para un país multiétnico*, Secretaría de Educación Pública, CEE, primera edición, México, 1983.
- MAC GREGOR, José Antonio y MORENO, Patricia, *Desarrollo cultural en el medio rural*, UAM-División de ciencias sociales y humanidades, tesis de maestría, México, 1989.
- MAC GREGOR, José Antonio, "El Promotor del Nuevo Siglo", en *Revista Sol y Tierra*, Instituto Coahuilense de Cultura, México, 2002.
- MAC GREGOR, José Antonio, "El efecto del adjetivo intangible en la cultura", en *Revista de Vinculación y Ciencia de la Universidad de Guadalajara*, N°24, México, mayo de 2008.
- NIVÓN BOLÁN, Eduardo, *La política cultural. Temas, problemas y oportunidades*, Colección Intersecciones. CNCA, primera edición, México, 2006.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1989.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Programa Nacional de Cultura*, Secretaría de Educación Pública, CNCA, México, 1996.
- STAVENHAGEN, Rodolfo y NOLASCO, Margarita (coord.), *Política cultural para un país multiétnico*, Subsecretaría de Cultura, Dirección General de Culturas Populares, primera edición, México, 1988.
- TOVAR Y DE TERESA, Rafael, *Modernización y Política Cultural*, FCE, primera edición, México, 1994.



# Espacios de negociación, apuntes para una nueva institucionalidad cultural en Uruguay<sup>1</sup>

**Hugo Achugar<sup>2</sup>**

¿Es necesario un Consejo Nacional de Cultura? ¿Cultura en singular o en plural? ¿Cuáles funciones y cuál integración de este eventual Consejo? ¿El eventual Consejo de Cultura debe mirar al pasado o al siglo XXI? Estos son algunos de los temas que trataremos en las páginas siguientes.

En un trabajo anterior, luego de analizar la heterogeneidad y la fragmentación de la sociedad uruguaya sostenía que "... parece ser necesario reconsiderar algunos aspectos institucionales del funcionamiento cultural en Uruguay pues más que de una 'cultura nacional' deberíamos hablar de un 'sistema nacional de culturas'..." (*Ponencia para la Asamblea Nacional de Cultura, Salto*).

El planteamiento no surgía solo del tema de la "identidad cultural" sino de lo que denominaba el "lugar de la cultura nacional en un escenario globalizado también altamente diferenciado y

---

1 En algún pasaje se retoman ideas ya expresadas en ocasión de la Asamblea Nacional de la Cultura de Salto. En esta versión no figuran las pertinentes referencias bibliográficas.

2 Esta ponencia fue presentada antes de que su autor asumiera la Dirección de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

fragmentado”. En ese sentido, planteaba que “la tensión entre la identidad nacional; la pluralidad y diversidad de una sociedad fragmentada y en transformación; la exposición a la producción cultural mundial; y el establecimiento de un plan estratégico de cultura nacional pasa por la necesidad de reconocer y fortalecer la existencia de un sistema nacional de culturas”.

En esa línea de argumentación concluía afirmando la necesidad de instaurar un “Consejo Nacional de Cultura” cuya integración recogiera los diversos actores presentes en las actividades culturales del país.

De hecho, el reclamo de un “Consejo Nacional de Cultura” –que pudiera atender tanto la diversidad cultural de un país de nuestras características en pleno proceso de mundialización cultural y de integración informática– coincide no solo con lo que había venido planteando desde mis primeros trabajos sobre el tema en 1991 sino con lo que la actual Dirección de Cultura plantea en un documento titulado, precisamente, “Nueva institucionalidad”. Sin embargo, esta coincidencia no supone que no existan divergencias ni tampoco aspectos problemáticos en la propia idea de un Consejo Nacional de Cultura.

Veamos antes algunos aspectos a tener en cuenta en la creación del mencionado Consejo Nacional de Cultura. En primer lugar: ¿por qué un Consejo Nacional de Cultura y no un Ministerio de Cultura tal como hay en tantos países? ¿Será que la idea de un Consejo apunta a un esquema digamos más vinculado a lo deliberativo que a lo ejecutivo como parecería implicar la idea de un Ministerio de Cultura? ¿Por qué sería preferible un Ministerio de Cultura a modificar la actual institucionalidad con un Consejo Nacional de Cultura? O, planteado de otro modo, ¿por qué sería necesario un Consejo Nacional de Cultura en lugar de un ministerio específico de cultura y no el actual con su multicompetencia?

Un Consejo Nacional de Cultura implicaría la creación de un organismo que prevea la presencia de representantes del Poder Ejecutivo pero también representantes de los diversos sectores sociales y pro-

ductivos vinculados con el quehacer cultural y el conjunto del país; esto posibilitaría además que se estableciera la institucionalización de la diversidad social y cultural presente en el país. Lo anterior no impediría que el gobierno o el Poder Ejecutivo nombraran individuos provenientes tanto del ámbito político como figuras reconocidas de la actividad cultural del país.

Por otra parte, el eventual Consejo Nacional de Cultura posibilitaría la división del país en *regiones culturales* –lo cual no es igual a lo planteado por la Dirección de Cultura en relación a la representación por departamentos– lo que habilitaría la coordinación de la acción cultural del Estado con el objetivo de aprovechar mejor recursos tanto a nivel de “infraestructura cultural” como la inversión en proyectos descentralizados que atiendan a las nuevas realidades sociales del país sin que ello suponga la creación de instancias excesivamente numerosas. El tema de la representatividad territorial –criterio al parecer ya decidido por la actual Dirección de Cultura dado que incluso el proyecto o la idea ya fue presentada al Congreso de Intendentes– no es inocente o no va de suyo. Es decir, la representatividad territorial presente en el parlamento uruguayo es un criterio universalmente válido o validado por la historia, pero al mismo tiempo plantea algunos problemas; por ejemplo, la equidad en relación con las características demográficas del país. ¿Todos los departamentos independientemente del número de habitantes y de sus diversidades étnico-culturales o minorías deben tener el mismo número de representantes? ¿No se corre el peligro de que las mayorías hegemónicas eliminen la representatividad de las distintas minorías?

Seguramente, hay muchas más dudas o cuestiones a plantear frente al tema de la representatividad territorial, pero lo que me importa no es señalar todas las dificultades sino el hecho de que se trata de un principio que no carece de problemas o dificultades. Es decir, que no es inocente e implica de hecho una fuerte decisión de política cultural o simplemente establece una determinada y precisa política.

Lo último atiende a que además de la representación territorial hay otro tipo de representaciones necesarias en este tipo de instituciones como el propuesto Consejo Nacional de Cultura; me refiero a representaciones de sectores –o si se prefiere minorías-culturales, sectores creativos e industriales no necesariamente cubiertos o representados a nivel territorial sin descartar la del propio Ejecutivo–. Por otra parte, una excesiva representación territorial –dada la dinámica de hegemonías y subordinaciones– puede llegar a hipertrofiar los equilibrios necesarios en toda la estructura representacional imprescindible en instituciones como la propuesta en el Consejo Nacional de Cultura que tiene o debería tener cometidos especiales–.

Ahora bien, si además tenemos en cuenta el tema de los procesos de integración regional y de globalización, el tema del Consejo Nacional de Cultura plantea otros aspectos a considerar. El hecho de que eventualmente la cultura nacional o el sistema de culturas incluido en eso que llamamos *cultura nacional* está inserto en la actual contemporaneidad y lo que ello implica no sólo en relación con los procesos supra nacionales sino también con el fenómeno de la diáspora uruguaya debería hacer pensar en la posibilidad de estimular el desarrollo de acciones y/o emprendimientos culturales que, más allá, de la escala nacional actúe a nivel regional incluso superando en algunos casos las fronteras nacionales. Es decir, hay fenómenos contemporáneos que, en algunos casos, están influyendo en la toma de decisiones que no se benefician necesariamente de políticas culturales centralizadas o de aplicación uniforme en la totalidad del territorio nacional.

En definitiva –y como ya dije en otra oportunidad– el establecimiento o el reconocimiento de un *sistema nacional de culturas* permitirá no sólo la expresión de los distintos sectores de una sociedad que ya no está *hiperintegrada* y que se debe enfrentar a los desafíos contemporáneos que el desarrollo tecnológico y los procesos globalizadores presentan a las culturas locales.

¿Qué significa o qué implica esto en relación con el eventual Consejo Nacional de Cultura? En principio, el establecimiento preciso de las funciones de dicho consejo. Se habla de tareas naturales o propias de este tipo de instituciones y, por ejemplo, se plantea que dichas tareas, misiones o competencias así como también se suelen establecer objetivos. En el caso presente, estos serían los de “Fomentar, dirigir, coordinar y controlar las acciones que contribuyan a lograr el incremento de la relación de los ciudadanos con los bienes y servicios culturales... (...) [Agregándose entre los objetivos, h. a.] el “desarrollo de los bienes culturales”, la accesibilidad y la imposición de una “marca” Uruguay “Cultural. (Nueva institucionalidad...).

Esta misión o competencia y estos objetivos son totalmente compartibles. Sin embargo, la experiencia histórica enciende algunas luces rojas con respecto a algunos de los conceptos o nociones aquí expresados. No hay duda que toda institución supuestamente vinculada a la “cultura nacional” desde el Estado debe “fomentar, dirigir y coordinar” todo lo vinculado con la relación de los ciudadanos con los bienes y servicios culturales. Tampoco cabe duda de que deba asegurarse el desarrollo, la accesibilidad e incluso puede hasta ser loable la aspiración a la imposición de una “marca”.

El problema es lo que puede llegar a implicar la idea o la noción de “controlar”. ¿En qué sentido se usa la palabra “controlar”? Hay controles necesarios e imprescindibles referidos a los usuales en toda administración de gobierno; me refiero el control de ejecución de proyectos, gastos y demás procedimientos usuales incluso definidos en distintos “protocolos” usuales y vigentes en el Estado. El problema no está en esos controles sino en aquellos que –sobre todo pero no únicamente en temas culturales– están vinculados con la expresión de ideas, preferencias artísticas o culturales, conductas propias y específicas de los distintos grupos sociales. Si no se acota el alcance del sentido con que se utiliza la función de controlar de un eventual Consejo Nacional de Cultura se corre el riesgo de establecer o de reiterar experien-

cias históricas particularmente dramáticas para la diversidad y democracia cultural.

En los comienzos de la Revolución Bolchevique se entendió que el papel de ciertos instrumentos creados por el nuevo orden posibilitaría la diversidad y la creatividad artística. Esto permitió el magnífico florecimiento cultural y artístico de los primeros años de la Revolución, luego, especialmente, después del Congreso de 1934 el control de contenidos, formas y expresiones artísticas supuso que “dirección, estímulo y desarrollo” fueran absorbidos por un estricto control de contenidos.<sup>3</sup>

No hay nada en el proyectado Consejo Nacional de Cultura que apunte a este desgraciado antecedente, pero es necesario que quede explícitamente establecido el derecho cultural a la diversidad no solo de minorías sino de expresiones culturales. La tarea o la misión de un Consejo Nacional de Cultura en Uruguay y en el mundo contemporáneo tiene que ser fundamentalmente la de asegurar la diversidad de expresiones y la igualdad de acceso tanto a la expresión como a la producción cultural en sus más diversos aspectos.

Es decir, ¿qué función debe tener un organismo del Estado vinculado a la cultura –dejando de lado la eventualidad y necesidad de crear un Ministerio específico como el propuesto Consejo Nacional de Cultura? Pienso que la o las funciones de dicho Consejo tiene que estar vinculadas al arbitraje de las relaciones entre el Estado, el mercado y el conjunto de los ciudadanos y que debería funcionar además como un “ámbito de negociación” de los distintos intereses o sectores involucrados.

Lo anterior implica que el Estado debe abandonar el papel de “ilustrador” de la “verdadera cultura” como se entendió –y algunos entienden todavía– durante gran parte de la modernidad. El Estado no puede imponer su concepción de “ilustrador” o “ilumi-

---

3 Ver al respecto el capítulo “Command Cultures and the Postcolonial” en *Cultural Policy* de George Yúdice (pp. 107-143); especial pero no únicamente lo referido a América Latina y también a la experiencia de Lunacharsky en la URSS.

nador” de la ciudadanía; error o práctica anti-democrática –por no decir además concepción elitista- que estuvo presente en el accionar del Estado tanto en regímenes llamados democráticos como también en otro tipo de regímenes más o menos autoritarios. El Estado no es el depositario de la “verdad cultural” ni del “gusto cultural” ni tiene la responsabilidad ni el derecho de imponer su “gusto” o sus “valores” al conjunto de la sociedad.

El Estado o a los efectos el Consejo Nacional de Cultura no puede ser “ilustrador” ni “censor”. Puede sí quizás ser “árbitro”, puede establecer negociaciones lo cual no necesariamente implica siempre consensos. Los consensos no siempre son democráticos, pero sí soluciones que respeten derechos de mayorías y minorías. Derechos que no son solo de expresión y producción sino también de financiación.

¿Implica lo anterior que el Estado debe declinar su papel de dirección? No. Simple y llanamente, no. Pero ejercer el papel rector del Estado no significa la imposición o el silenciamiento de lo divergente o de lo no hegemónico. Sobre todo, dado el tamaño de Uruguay –el tamaño demográfico, el económico, etcétera- en pleno proceso de asociaciones supranacionales (Mercosur y otras) y en pleno proceso de globalización o mundialización cultural, el Estado **no puede abandonar** su papel rector. Por lo mismo, debe establecer límites y también incentivos, debe defender derechos e imponer obligaciones. Todo lo anterior con el particular cuidado, con el delicado equilibrio de no convertirse en un “oso” omnipotente como supo temer algún intelectual mexicano que vivió durante momentos de fuerte tensión y debate propios de la llamada Guerra Fría y en cambio quizás permitir, como sugería Mao Tse Tung en la conferencia de Yenan, que “florezcan mil flores” diversas a nivel cultural. Antes de caer en el error de la “revolución cultural” china.

Ahora bien, ¿qué áreas debe incluir el futuro o eventual Consejo Nacional de Cultura? ¿Debe incluir las llamadas “industrias culturales” o éstas deben ser parte de un ámbito independiente donde se atiendan todas las industrias? ¿Debe este Consejo regu-

lar o incluir en sus cometidos los medios de comunicación masiva; me refiero a radios y emisoras de televisión o eso ya forma parte de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (Ursec) y no debe modificarse? ¿Debe haber un reparto de tareas respecto de estos medios “lo político-técnico” para la Ursec y lo “político-cultural” para el Consejo Nacional de Cultura?

Hay aquí mucho tema a discutir o a precisar. La cultura es un ámbito de grandes e imprecisas fronteras. El problema es que en plena transformación tecnológica y mediática la cultura no puede quedar fuera. A no ser que la función que se reserve para el Consejo Nacional de Cultura sea la tradicional pre etapa de hegemonía de las industrias culturales y pre etapa de transformación tecnológica.

Es decir, a no ser que el Consejo Nacional de Cultura se procese y se constituya de acuerdo a los criterios de lo “nacional” o de la “cultura nacional” más propio de un modelo decimonónico o primera mitad del siglo XX cuando las “bellas letras”, las “bellas artes” y el “acervo folclórico” eran claves en la constitución de los Estados-nación junto con la educación homogeneizadora.

Ya lo postuló Benedict Anderson hace años; la literatura y la prensa periódica fueron instrumentos centrales en la constitución de las “comunidades imaginadas” que crearon a los Estados Nación durante el siglo XIX en América Latina y otras partes del mundo. Hoy, en pleno proceso de mundialización cultural y de transformación mediática y tecnológica, ¿siguen teniendo el mismo papel? La respuesta es que no, que la relación entre las distintas producciones simbólicas y culturales y los Estados nación ha cambiado. Esto, me parece a mí, obliga a pensar las características y sobre todo las funciones y la integración de un eventual Consejo Nacional de Cultura de cara al siglo XXI de un modo diferente.

Un Consejo Nacional de Cultura no puede hoy ser la reproducción del modelo de Estado-nación surgido durante el siglo XIX. En ese sentido, debe pensarse a Uruguay en el contexto regional y contemporáneo; para lo cual no alcanza con pensar la cul-



tura como la sumatoria de las expresiones tradicionales de la alta cultura más la sumatoria de la “cultura popular” sea ésta considerada en su versión folclórico-rural como en su versión urbano-popular. La cultura o mejor dicho el sistema de culturas que integra eso que llamamos “Cultura nacional” debe incluir otros fenómenos en cruce o en diálogo con las distintas manifestaciones del sistema cultural.

Por lo anterior, la integración del Consejo Cultural es crucial. Si se procede a la integración por representación de áreas o expresiones o incluso por aquellas áreas que están organizadas sindical o corporativamente se corre el riesgo de crear una institución que además de su despropósito numérico solo favorezca a aquellos grupos sociales y culturales con mayor tradición organizativa. Pero además, la cultura no es solo artistas o productores artísticos, la cultura o mejor dicho el consejo debería incluir otro tipo de actividades –como las vinculadas a las empresas y empresarios, grandes y pequeños– y también a representantes del gobierno de turno. Por último, y para ir terminando estos apresurados apuntes, este consejo –aun cuando sea o termine siendo solo deliberativo y asesor– no puede funcionar como una “asamblea nacional constituyente de la cultura uruguaya”; eso además de un despropósito sería inoperante. O, en todo caso, debe contemplar una instancia de mayor ejecutividad donde exista una suerte de Consejo Nacional Delegado o alguna denominación similar que pueda funcionar entre las ocasionales –anuales o bianuales– reuniones del Consejo Nacional de la Cultura.

Por último, todo esto se vuelve especialmente relevante si se piensa en el “tamaño” o en la “escala” de Uruguay. La posibilidad de responder a las profundas transformaciones culturales y sociales del presente con modelos político-culturales válidos en el pasado corre el peligro de profundizar las “brechas culturales”, las “brechas tecnológicas” y las “brechas sociales” dado los limitados recursos que el país tiene. El desafío para un país de la escala de Uruguay que no posee un real y efectivo sistema de

promoción de la diversidad cultural a nivel interno ni tampoco de promoción de su diversa producción cultural a nivel externo pasa por una apuesta al desarrollo de las potencialidades locales y no por un plan centralizado de implantación de un modelo o pensamiento único de la cultura. Es en este sentido, que parece importante que la implantación de los Centros MEC en distintos puntos del país posibilite no solo la accesibilidad al disfrute sino también a la producción artístico-cultural. Por eso mismo, la creación de un Consejo Nacional de Cultura que tenga las potestades –aun cuando sean deliberativas o asesoras– de controlar contenidos, formas o expresiones es altamente riesgoso para la democracia y la diversidad cultural.

Lo que en suma sí parece necesario a esta altura del variado y rico desarrollo tanto de las distintas culturas tradicionales, populares y de las llamadas industrias culturales o de las que surjan de las nuevas tecnologías es crear un ámbito que, con un presupuesto adecuado al potencial productivo de la cultura, proceda a fomentar y desarrollar lo que el sistema de cultura del país necesita. Por eso lo del título de esta presentación: es imperativo la constitución de “espacios de negociación” para desarrollar la cultura tal como han intentado hacer a nivel de las ciencias, la investigación, la innovación y la tecnología pero para el ámbito del sistema de culturas de nuestro país. Un espacio de negociación, claro está que no derive o se degrade en un ámbito de discusión del “sexo de los ángeles” sino de cómo desarrollar la diversidad cultural y eliminar las carencias básicas y las desigualdades culturales o las brechas de acceso y producción existentes en nuestro país ya a punto de terminar la primera década del siglo XXI. Todo esto en el marco de una Reforma del Estado adecuada a los desafíos y necesidades del siglo XXI y no a las inercias de un Estado-nación surgido en el siglo XIX y que sobrevivió en la autocomplacencia de gran parte siglo XX.

# Cultura, diseño institucional y prácticas democratizantes: algunas reflexiones

**Dra. María Inés de Torres**

Esta ponencia tiene un doble objetivo. En primer lugar, se propone argumentar sobre la importancia de la institucionalidad cultural. En segundo lugar, intenta trazar a grandes rasgos, las etapas del debate sobre políticas culturales en Uruguay, hasta llegar a la etapa que podríamos llamar, justamente, de la *institucionalidad cultural*.

Cuando hablamos de “instituciones” y sobre todo de “instituciones públicas”, muchas veces reducimos el alcance de su significado a las instituciones tangibles o visibles (ministerios, intendencias, entes autónomos). Eso nos lleva a que muchas veces asociamos “institución”, o creación de nuevas instituciones públicas, con “burocracia”, una palabra de mala prensa en las últimas décadas, aun en un país de cultura predominantemente estatista, como es el caso uruguayo.

En realidad, deberíamos recordar que las instituciones no son solo organismos visibles que cumplen funciones determinadas, sino también *reglas de juego formales e informales que articulan las conductas de los individuos en una sociedad*. La relación entre las instituciones como organismos, y las instituciones como reglas de juego que organizan las prácticas individuales y colectivas, no está generalmente, ausente de conflictos, porque nuestras prácticas forman parte de la cultura en la que estamos inmersos, y esa cultura es siempre una mezcla, generalmente conflictiva, no solo de intereses, sino de tradición y de innovación. Por otro lado, las instituciones como organismos, responden también a factores culturales, y en el caso de las instituciones estatales,

refieren de modo más directo a los factores referidos a la historia y la cultura política, lo cual dificulta muchas veces la proyección a largo plazo y la conversión de políticas consensuadas dentro de un gobierno, en políticas de Estado.

Ningún país puede vivir ajeno a las características propias de su cultura, en un sentido laxo o “antropológico”. Pero tampoco puede vivir ajeno a las tendencias y discusiones que se dan en el contexto regional y mundial. En Uruguay, de modo tardío y lento, más allá de las tendencias partidarias, los gobiernos de turno, los modelos económicos y las características propias de su cultura política, la discusión sobre las políticas culturales ha llegado para quedarse.

En la década de los setenta, cuando impulsadas por Unesco comenzaron a realizarse las primeras conferencias y a producirse los primeros documentos sobre el tema, el panorama político en el Cono Sur no era el más propicio para acoger el debate, marcado a fuego como estaba por las dictaduras que se estaban encargando justamente de dismantelar la cultura en todos sus niveles. La década de los ochenta, década de la transición y la redemocratización, tenía en su agenda prioritaria, la recuperación de los derechos más básicos de la ciudadanía civil, social y política, que habían sido amputados.

Es así que los primeros estudios sobre políticas culturales en el Uruguay<sup>1</sup> surgen a principios de la década del noventa, nucleados por lo general en torno a las interrogantes sobre la “identidad nacional”<sup>2</sup>. Representados en una serie de reuniones de acadé-

---

1 Esta caracterización de las fases de estudio de las políticas culturales en el Uruguay resume las líneas generales ya desarrolladas en: de Torres y Radakovich (2005) *Uruguay, desencuentros entre el consumo y las políticas culturales*. Ponencia presentada en el Congreso de ALAS 2005 (Porto Alegre), en el marco del Grupo de Trabajo de CLACSO “Consumos culturales: prácticas, mercados y política”.

2 Las razones de la emergencia de esta temática tienen distintas vertientes. Por un lado, desde el punto de vista de la historia política, el derrumbe del “país modelo” y sus mitos, que se hacía evidente en la dictadura, pero que solo podía llegar a la escena pública en el contexto democrático, llevaba a una revisión sobre la solidez de las bases de los imaginarios nacionales.

micos y expertos, apoyadas por la Fundación Friederich Ebert, estos primeros estudios dieron origen a algunos de los libros clave de esta **primera fase** (Achugar: 1991a; Achugar 1991b; Achugar y Caetano: 1991; Achugar y Caetano: 1994), en su mayoría publicados por en la colección “Desafíos” de Ediciones Trilce. A mediados de los noventa, se abre una **segunda fase** que, esta vez pasando de la vertiente ensayística a la investigación empírica, coloca sobre la mesa el tema de la *economía de la cultura*, con los estudios pioneros del equipo encabezado por el Economista Luis Stolovich, recogidos en su libro *La cultura da trabajo* (Montevideo, Fin de Siglo: 1997). La **tercera y la cuarta fase**, tuvieron como uno de sus principales promotores en el ámbito académico a Hugo Achugar, actualmente Director de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2008-2010). En primer lugar, a través de la serie de seminarios internacionales, investigaciones multidisciplinarias<sup>3</sup> y publicaciones, generadas en el marco del programa “Políticas culturales en el fin

---

Por otro lado, la ola de neoliberalismo económico de los noventa, con sus correlatos sobre la ineficiencia del Estado y la necesidad de su desmantelamiento o reducción, oficiaban de caldo de cultivo a una crítica de un modelo fuertemente estatista como el uruguayo. Desde el punto de vista social, la emergencia de los llamados “nuevos movimientos sociales”, y la revalorización de la sociedad civil, constituían la contracara ideológica, pero paradójicamente coincidente, a la crítica el estado nacional propugnada por el neoliberalismo bajo la bandera de la globalización. Finalmente, en las élites académicas de las humanidades y las ciencias sociales, la influencia de los llamados “Estudios Poscoloniales”, surgidos de un “mix” entre la reflexión de los países del Tercer Mundo cuyo proceso de decolonización se da a partir de la década de los sesenta, y las corrientes teóricas de autores franceses, laxamente calificables como “posmodernos” (tales como Derrida, Lyotard o Foucault), también atacaban a través de la deconstrucción de los grandes relatos, al “gran relato” del estado nacional uruguayo.

- 3 Así es que se realizan varios proyectos sobre las políticas culturales de la transición democrática (De Torres: 1997), sobre identidades culturales como la negritud en Uruguay (Reis: 2000), sobre el consumo cultural teatral (Esmoris: 2001), organizaciones culturales (Rapetti: 2000), políticas públicas de comunicación en el caso de la televisión pública (Radakovich: 2001), estudios antropológicos sobre festividades tradicionales (de Giorgi: 2002), la política audiovisual de la dictadura (Marchesi: 2002), entre otros.

de siglo” financiado por la Fundación Rockefeller. En segundo lugar, e inaugurando la cuarta fase, la realización como cierre del Programa Rockefeller, de la *Primera Encuesta de Comportamiento y Consumo Cultural de los Uruguayos* en el año 2002. Esta cuarta fase se caracteriza por iniciar los estudios sobre consumo cultural en el Uruguay, y su último producto es la encuesta sobre consumo cultural en los asentamientos de Montevideo, realizada en el marco del Observatorio Universitario de Políticas Culturales, fundado por Achugar y actualmente dirigido por la Profesora Doctora Susana Dominzain.

Nos encontramos en el 2008 en un momento de inflexión o clivaje, de lo que podría llegar a constituirse en una quinta fase de abordaje de las políticas culturales: la fase de la institucionalidad cultural, colocado sobre la mesa con fuerte énfasis por la Dirección de Cultura llevada adelante por el Profesor Luis Mardones, y teniendo como uno de sus promotores a Gustavo Robaina, quien organizó el evento internacional de primer orden de discusión sobre este tema, y organizó la publicación y difusión de los resultados del mismo a través de una publicación en curso, de la cual esta ponencia forma parte.

¿Por qué importa el diseño institucional? Las instituciones democráticas son las únicas que pueden garantizar la permanencia de las metas de un proyecto, más allá de personas, partidos o corporaciones. El diseño institucional de un sector, en este caso el cultural, es fundamental para la realización de las políticas públicas y sus fines. No me refiero a las políticas públicas como políticas estatales, sino como “los productos de las decisiones de autoridad emanadas de un sistema político” (Aguilar Villanueva), sistema político que, como tal, está integrado por el estado, el sector privado y la sociedad civil. En este sentido, las políticas públicas estarían definidas no solamente por los actores que las constituyen, sino por el objetivo primario de alcanzar el bien común en una sociedad democrática, más allá de los intereses sectoriales o individuales. O, dicho en otras palabras, como políticas que garantizan el acceso universal a los derechos

básicos de la ciudadanía, entre los cuales debe incluirse, el derecho a la “ciudadanía cultural”.

Hace ya mucho tiempo que actores de las más diversas procedencias y tendencias políticas coinciden en afirmar, cada cual con distintas propuestas de “solución”, que el diseño institucional de la cultura en Uruguay, no responde al dinamismo de su sector cultural. Las razones son múltiples (presupuestales, burocráticas, “culturales”, en su sentido más laxo), y han sido objeto de análisis en distintos encuentros artísticos y académicos. Ya en 1992, Rama y Delgado sostenían que “el peso real de la Dirección de Cultura en la marcha de los asuntos culturales a nivel del Ministerio de Educación y Cultura es (...) relativizada por una serie de factores de carácter estructural, histórico, legales y financieros” (1992:30). “Esta debilidad estructural de la Dirección de Cultura (continúan los autores) contrasta fuertemente con la fortaleza estructural del Departamento de Cultura de la Intendencia Municipal de Montevideo, cuyos recursos financieros están concentrados, cuyos directores sectoriales son administrativos y por ende sujetos a jerarquía y cuya dispersión geográfica es menor” (Rama y Delgado; 1992:32). De lo cual concluían: “El hecho de que los brazos sean mayores que la cabeza ha dificultado el propio desarrollo de una política cultural coherente, integrada y uniforme, reforzándose en este sentido la respectiva autonomía cultural de los servicios en la órbita ministerial, los cuales muchas veces pasan a ser prácticamente autárquicos”.

Si bien desde 1992 al presente se han producido cambios y mejoras en el diseño institucional de la cultura uruguaya (tanto a nivel de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), como a nivel ministerial), el diagnóstico aún puede mantenerse como válido de modo general. De todos modos, el hecho de que en el presente período de gobierno (2006-2010) se haya logrado autonomía presupuestal y de gestión en áreas claves, ha contribuido a mejorar sensiblemente las posibilidades de operativa del área.

Entre otros factores, las dificultades de un alcance realmente nacional-territorial del diseño institucional ministerial, relegaron durante mucho tiempo a la Dirección de Cultura del MEC, a acciones de carácter difusionista (“llevar la cultura de Montevideo al ‘interior’”), que fueron en detrimento de prácticas verdaderamente democratizantes de construcción de ciudadanía. No significa esto que los gobiernos nacionales anteriores al actual gobierno no hayan intentado plantearse otros objetivos más allá de la promoción o la difusión. En el caso de la Dirección de Cultura llevada adelante por Thomas Lowy (1995-2000), por ejemplo, se impulsó por primera vez la formación en gestión cultural en el seno de la Dirección de Cultura, así como también un proyecto de Censo Permanente de Cultura. Estos temas han permanecido en la agenda cultural de allí en adelante, pero la insuficiencia y las carencias de un diseño institucional adecuado, hicieron, entre otros factores, que los mismos quedaran condenados a desaparecer, desarrollarse en el ámbito de lo privado, o a reaparecer de modo apenas intermitentemente en el espacio público, por falta de una estructura institucional que asegure su desarrollo y consolidación.

Dada el consenso en la ausencia de una institucionalidad adecuada en el sector cultural, en la última década se han redoblado los reclamos de una reforma en este sentido en los distintos actores del sistema político, es decir, tanto desde el Estado, como el sector privado y la sociedad civil.

Desde el Estado, tanto a nivel nacional como departamental, estas instancias de intercambio y discusión han sido básicamente de dos tipos: a) las reuniones y posteriores declaraciones de los directores de cultura de las intendencias departamentales, conjuntamente con la Dirección de Cultura del MEC; y b) las Asambleas Nacionales de la Cultura. Sin contar el período de gobierno actual, se realizaron en la última década, cinco reuniones de directores de cultura que emitieron sendas declaraciones: la *Declaración de San Gregorio de Polanco* (Tacuarembó, 24 y 25 de julio de 1995); la *Declaración de Las Cañas* (Río Negro, del



2 al 5 de mayo de 1996); la *Declaración de Rivera* (Rivera, 18 al 20 de marzo de 1997); y la *Declaración de Trinidad* (Flores, 1998)<sup>4</sup>. En Maldonado, en 1999, se llevó a cabo el V Encuentro Nacional de Directores de Cultura, en donde se emitió una declaración, de cara a las elecciones, dirigida “A las convenciones nacionales y departamentales de los partidos políticos”. En las cinco declaraciones, más allá de los matices, un punto recurrente fue el reclamo de descentralización y fortalecimiento de las Direcciones de Cultura municipales, así como la mención a la “regionalización cultural del país” para “el desarrollo de un programa nacional de cultura” (*Declaración de Rivera*, numeral 5). En esta última declaración, además, se subraya que se “mantiene el diagnóstico de la necesidad de una institucionalización uniforme del área de cultura a nivel municipal que revalorice su rol primordial como factor de desarrollo e integración” (*Declaración de Rivera*, numeral 11).

Por otro lado, las Asambleas Nacionales de la Cultura, han sido ámbitos más plurales, de intensa participación de la sociedad civil, que buscaron generar un intercambio entre el Estado, los sindicatos vinculados a las artes y la cultura, las organizaciones no gubernamentales del ámbito cultural, los artistas individuales y las agrupaciones de artistas, y representantes de la academia, para tratar de llegar a acuerdos mínimos sobre el rumbo de las políticas culturales.

El primer antecedente de las Asambleas Nacionales de la Cultura lo encontramos en la revista cultural *La Plaza*, una de las publicaciones que integró el fabuloso movimiento político-cultural de la prensa de la transición democrática. En abril de 1982, *La Plaza* lanza una convocatoria a una Asamblea Nacional de la Cultura que buscaría reunir a “los más destacados y distinguidos profesores, literatos, educadores, plásticos, críticos de arte y cine y teatro, economía, canto popular, ambiente social”. La Asamblea, sin embargo, no se llevaría a cabo, tal como había

---

4 Todas ellas publicadas en *¿Qué pasa con la cultura? Políticas culturales de la Dirección de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura* (1997)

sido previsto, en setiembre de ese año en Las Piedras, sino doce años más tarde en la Intendencia Municipal de Montevideo: aquella edición de abril de 1982 de la revista *La Plaza* fue la última antes de la clausura definitiva de la revista por parte de la dictadura militar uruguaya.<sup>5</sup>

La primera “Asamblea General de la Cultura” se llevó a cabo en la IMM, en los días 9,10 y 11 de setiembre de 1996. La Intendencia estaba a cargo del Arquitecto Mariano Arana; el Director de Cultura era Gonzalo Carámbula, y la Asamblea fue presidida por la Profesora Martha Canessa de Sanguinetti, prestigiosa historiadora y esposa del entonces presidente Julio María Sanguinetti. En los dos primeros días, la asamblea operó en régimen de comisiones, y en el tercer día se reunió el plenario para la discusión y la elaboración de las conclusiones generales. Sesionaron cuatro comisiones: “Temas jurídicos”; “Temas económico-financieros”; “Políticas públicas” y “Participación social”. Además se realizaron mesas redondas, talleres, y conferencias, coordinadas por la IMM, por Hugo Achugar, y por

---

5 La convocatoria a un Congreso Nacional de la Cultura había sido anunciada a los lectores de la revista pedrense tres números antes, en enero del mismo año, en una nota referida a los festejos llevados a cabo en noviembre del año anterior con motivo de celebrarse los dos años del órgano de prensa. La reseña del festejo aniversario concluía con lo que en aquel momento se manifestó como la expresión de un deseo (no todavía una convocatoria) para un *Congreso Nacional de la Cultura* (término que luego se reemplazaría por el de Asamblea) a realizarse en julio de 1982.

En la reseña se transcriben declaraciones de un asistente al festejo que se expresa en los siguientes términos:

“Queremos hacer en julio de 1982 el Congreso Nacional de la Cultura, donde estén los que hacen teatro, los que hacen cine, los poetas, los periodistas, que analicemos lo que ha sido la cultura en ésta última década en el país, que juntos refresquemos la fuente de la cultura en el país, y juntos nos proyectemos hacia el futuro. Nos encontremos viejas y nuevas generaciones en un congreso como es un poco *La Plaza*, pluralista, sin ningún tipo de distinciones, con la participación plena, abierta, fecunda, de todos. Que todos aportemos a llevar adelante eso que ha sido la esencia misma del país” (LP, N°22, p. 28)

En el número de abril de 1982 la idea en germen de aquel encuentro pasó a ocupar un lugar central ya desde la tapa de la revista. En ella, en grandes letras amarillas sobre fondo rojo se leía un “¡Viva la cultura!” (de Torres, 2006, p.1)

un equipo del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República coordinado por el Dr. Jorge Lanzaro, director del mismo. A pesar de realizarse en la Intendencia Municipal de Montevideo, la Asamblea contó con participantes de todo el país, tanto en los días de su realización, como a través de actividades preparatorias en distintos departamentos, en general organizadas en torno a las distintas áreas de actividad artística, aunque también en torno a temas institucionales (formación, legislación cultural, etc.).

La relatoría de esta primera Asamblea pone de manifiesto un nivel de discusión francamente importante. En relación al tema de la institucionalidad cultural, el Informe de la Comisión Jurídico Institucional propone la creación de un Consejo Nacional de la Cultura como “**organismo coordinador** entre ministerios, gobiernos departamentales, institutos sectoriales referidos a ramas de la actividad cultural y representantes de la actividad privada y de los actores de la enseñanza, la investigación y la cultura”. Como instancias previas a la creación de este consejo, se propone la formación de una comisión interministerial, al mismo tiempo que la de un grupo de estudio sobre el tema. La Comisión de Políticas Públicas Culturales, por su parte, reconoce en sus conclusiones los progresos en el debate sobre políticas culturales hasta el momento, pero expresa la necesidad de que se avance “en un debate que tome particularmente en consideración los aspectos relacionados con la **institucionalización de las políticas culturales**, su gestión y administración, convocando a amplios sectores de la población: productores culturales, empresarios, artistas, público, representantes del mundo político, etc.”. También de esta comisión sale la propuesta de la “promoción de una mesa permanente de **articulación**”, concepto que parece remitir al de *coordinación*, aludido en la propuesta del Consejo Nacional de la Cultura, pero también aparece específicamente propuesta la creación de dicho organismo (un Consejo Nacional de la Cultura), en base a lo que Felipe Arocena llamó “un nuevo contrato social para las políticas culturales” que supondría la creación de un “grupo especialmente dinámico y

eficaz de promoción de la cultura”, “producto de un acuerdo político interpartidario”, e integrado por agentes estatales, privados y la sociedad civil.

La segunda Asamblea Nacional de la Cultura tuvo lugar en la ciudad de Durazno en el año 1998, bajo la administración municipal del Partido Nacional. Fue fundamental el hecho de que la Asamblea, ahora sí llamada “Nacional” de la Cultura, se llevara a cabo fuera de Montevideo, cumpliendo con los reclamos tanto de descentralización, como de continuidad de la Asamblea como instancia deliberativa y propositiva, manifestados en la primera reunión.

La tercera Asamblea Nacional de la Cultura cubrió un ciclo temporal más amplio que las anteriores. La Asamblea se inauguró en Paysandú, el 23 de setiembre del 2003 y se cerró en la ciudad de Minas varios meses más tarde, con reuniones antes y durante las dos instancias, tanto con los responsables del área de cultura de la mayor parte de las intendencias, como de demás actores vinculados a la cultura, tanto a nivel sindical, como de agentes privados, y organizaciones locales. Asimismo, también hubo participación académica y de coordinación a través de representantes del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, que actuaron en el asesoramiento y organización durante todo el proceso. En esta tercera Asamblea, hubo cuatro talleres, uno de los cuales fue dedicado al tema “Institucionalidad”. En este caso, nuevamente se plantea la propuesta de la creación de un Consejo Nacional de Cultura, como un “organismo de rango ministerial que tendría como cometido la implementación de las políticas de las políticas culturales en el marco de un Sistema Nacional de Cultura”.

Como hemos visto, la idea de una reestructuración de la institucionalidad cultural, y específicamente de la creación de un Consejo Nacional de Cultura, que había sido planteada ya a través de las primeras Asambleas, adquirió un grado mayor de consenso y visualización en los distintos actores vinculados a la cultura, sobre todo en la sociedad civil, pero también en

aquel momento con la promoción por parte de la Dirección de Cultura, en torno a la viabilidad de esta eventual forma de institucionalidad cultural.

Pero es solamente con la cuarta Asamblea Nacional de la Cultura, en marzo del año 2006 en la ciudad de Salto, que el proyecto adquiere una dimensión realmente nacional, entre otras cosas porque es llevada adelante desde el Ejecutivo Nacional. No solo a través del MEC y más concretamente de su Dirección de Cultura, sino a través de la propia persona del Presidente de la República, que por primera vez participa y hace uso de la palabra en una Asamblea Nacional de la Cultura. El hecho de que la Asamblea haya sido promovida desde el Ministerio, dio la posibilidad de que se realizaran cerca de ochenta asambleas previas en las más distintas localidades del interior, con la presencia, en casi todas ellas, del Director de Cultura, Prof. Luis Mardones y de su equipo. No es casual que esto haya ocurrido en el primer gobierno nacional del Frente Amplio, una fuerza política que siempre blandió la bandera de la cultura y su democratización a través de la participación. En setiembre de 2004, en plena campaña electoral, se hizo pública una carta de apoyo a la candidatura de Vázquez firmada por 248 intelectuales y artistas vinculados al teatro. El 4 de octubre del mismo año, en un encuentro con trabajadores de la cultura en el teatro “El Galpón”, Vázquez asumió el compromiso de convocar a una Asamblea Permanente de la Cultura. “como **ámbito consultivo, honorario y representativo** de todos los sectores involucrados en la materia para diseñar juntos el mapa cultural de la sociedad uruguaya, detectar las carencias y las debilidades, reconocer las oportunidades, potenciar las fortalezas y articular una visión democrática, integral, dinámica, plural, totalizadora y a la vez atenta a las especificidades”. Su presencia en Salto se presentaba como un gesto simbólico de ratificación implícita del compromiso asumido.

No es casual que el adjetivo utilizado para calificar a las distintas asambleas de la cultura haya ido cambiando a lo largo de

los últimos diez años: la primera, realizada en Montevideo, fue Asamblea “General” de la Cultura; las dos siguientes, realizadas en el interior, fueron Asambleas “Nacionales” de la Cultura”, y en la última, si bien el adjetivo “nacional” se siguió utilizando, en palabras del Presidente y de algunas autoridades, se trataba de una Asamblea “Permanente” de la Cultura. El abordaje en torno al tema de institucionalidad cultural promovida durante la gestión de Mardones, tuvo un anclaje importante en las ventajas y desventajas de la creación de un eventual Consejo de la Cultura, y el seminario de institucionalidad organizado por Robaina, contó con el valioso mérito y la contribución imprescindible, de invitar a actores extranjeros que, tanto a nivel latinoamericano como europeo, daban cuenta de los procesos que derivaron en la constitución de organismos semejantes en sus países, de las características y potestades de los mismos, así como de evaluaciones primarias sobre su funcionamiento. Esta mirada comparativa “desde el afuera” constituye, en efecto, un elemento imprescindible para una discusión que muchas veces se ha “provincianizado” en Uruguay.

En conclusión, queremos afirmar que más allá de la forma que asuma la reestructuración del sector cultural en nuestro país, una discusión de fondo sobre la institucionalidad cultural, es vital como insumo para la planificación, implementación y gestión de las políticas culturales en Uruguay.

## Bibliografía

- ACHUGAR, Hugo (coord.) (1991a). *Cultura(s) y nación en el Uruguay de fin de siglo*. Montevideo, Trilce.
- ACHUGAR, Hugo, (coord.) (1991b) *Cultura Mercosur: política e industrias culturales*. Montevideo, Trilce
- ACHUGAR, Hugo y CAETANO, Gerardo (comp.) (1992) *Identidad Uruguay: ¿mito, crisis, afirmación?*. Montevideo, Trilce.
- ACHUGAR, Hugo y CAETANO, Gerardo (comp.) (1994) *Mundo, región, aldea. Identidades, políticas culturales e integración regional*. Montevideo, Trilce.
- ACHUGAR, Hugo, RAPETTI, Sandra, DOMINZAIN, Susana y RADAKOVICH, Rosario (2003) *Imaginario y consumo cultural. Primer informe nacional sobre consumo y comportamiento cultural Uruguay 2002*. Montevideo, Trilce.
- AROCENA, Felipe (1996). "Un contrato social para la ejecución de políticas culturales". Ponencia presentada al Seminario "Gestión Pública y Administración de Políticas Culturales", Intendencia Municipal de Montevideo / Fesur / Instituto de Ciencia Política (UR).
- CAETANO, Gerardo (comp.) (1994) *Uruguay hacia el siglo XXI. Identidad, cultura, representación, integración*. Montevideo, Trilce.
- CARRIQUIRY, Andrea (2003) *Relevamiento de infraestructura cultural*. Montevideo, Trilce.
- DE GIORGI, Alvaro (2002). *El magma interior. Política, cultura y territorio en la Fiesta de la Patria Gaucha*. Montevideo, Trilce.
- DE TORRES, María Inés y RADAKOVICH, Rosario (2005) *Uruguay, desencuentros entre el consumo y las políticas culturales*. Ponencia presentada en el Congreso de ALAS 2005 (Porto Alegre), en el marco del Grupo de Trabajo de CLACSO "Consumos culturales: prácticas, mercados y política".
- DE TORRES, María Inés (2001) "Discursos nacionales en la era integradora: Uruguay y el Mercosur". *Revista de Ciencia Política*. Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- DE TORRES, María Inés (2006) "Cómo hablar de políticas culturales en tiempos de emergencia social?". En: Instituto de Ciencia Política, *¿Y ahora qué? El primer ciclo de gobierno de la izquierda en Uruguay. Informe de coyuntura*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental/ Instituto de Ciencia Política, 2006
- DE TORRES, María Inés (2006). "Culturas en transición: la resignificación de las relaciones entre cultura y política durante la transición democrática uruguaya. Una mirada que interpela desde el interior: la revista *La Plaza* de Las Piedras". En: Rilla, José (coord.) *Actas de las Jornadas de Historia Política del Instituto de Ciencia Política*. Montevideo, Instituto de Ciencia Política.

- DELGADO, Gustavo y RAMA, Claudio (1992) *La normativa cultural del Uruguay. Marcos jurídicos, económicos y organizacionales de la cultura*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- DELGADO, Gustavo y RAMA, Claudio (1992) *El Estado y la cultura en el Uruguay. Análisis de las relaciones entre el Estado y la actividad privada en la producción de bienes y servicios culturales*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- MARCHESI , Aldo (2002) *El Uruguay inventado. Políticas audiovisuales de la dictadura. Reflexiones sobre su imaginario*. Montevideo, Trilce.
- Qué pasa con la cultura? Políticas culturales de la Dirección de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura* (1997). Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura.
- RADAKOVICH, Rosario. *Territorios televisivos. De ciudad imaginada a Tevé Ciudad*. Montevideo, Cal y Canto/FHUCE.
- RAPETTI, Sandra (2001) *Pasión por la cultura. Una investigación sobre la gestión, el financiamiento y la problemática de las organizaciones culturales de Montevideo*. Montevideo, Trilce.
- STOLOVICH, Luis, LESCANO, Graciela y MOURELLE, José (1997). *La cultura da trabajo. Entre la creación y el negocio: Economía y cultura en el Uruguay*. Montevideo, Editorial Fin de siglo.
- STOLOVICH, Luis, LESCANO, Graciela, MOURELLE, José y PESSANO, Rita. (2002) *La cultura es capital. Entre la creación y el negocio: economía y cultura en el Uruguay*. Montevideo, Editorial Fin de siglo.









