

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

La cultura en Canelones:
aproximación a su ¿nueva institucionalidad?

Florencia Lambrosquini Canet
Tutora: Carmen Midaglia

2012

1. Introducción

En el año 2005 gana las elecciones departamentales de Canelones el Frente Amplio, por primera vez en la historia. Esto llevó al Dr. Marcos Carámbula a la Intendencia, el cual culminó su primer periodo de gobierno con alta aprobación popular, lo que lo llevó a la reelección en el 2010.

Canelones es el segundo departamento del país en cantidad de personas, convirtiéndose en una región estratégica desde el punto de vista político- electoral. Es un departamento con una dispersión territorial importante; tiene ciudades grandes e importantes como Las Piedras y Ciudad de la Costa y una ciudad capital política. Es muy heterogéneo. Entre sus heterogeneidades, es destacable la cultural, ya que si bien sus ascendencias son principalmente canarias, hay factores que contribuyen a su diversidad cultural, como por ejemplo, la expansión de las ciudades contiguas a Montevideo, como el eje de Ruta 8, de Ruta 5 y la costa, donde no viven canarios oriundos.

El primer gobierno departamental del Frente Amplio, entre un conjunto de líneas de acción, se propuso fortalecer la identidad local, y trabajarla desde el aspecto cultural. Además de que esta arena de política pública había sido a nivel local una reivindicación tradicional de la izquierda política. Implicó asumir un compromiso de gobierno para desarrollar funciones municipales en áreas no tradicionales de intervención, como lo es la cultura.

La cultura, en conjunto con lo social, representan espacios relativamente innovadores de gestión respecto a la clásica y restringida plantilla de funciones municipales conocidas como el ABC: alumbrado, barrido, calles. El trabajar sobre el componente cultural del Departamento, y especialmente en su identidad local, opera como un medio para profundizar en la cohesión social del mismo, para la integración social, aspecto que es clave ante las heterogeneidades del Departamento.

El Frente Amplio estaba en conocimiento de los déficits que debería afrontar el nuevo gobierno en Canelones. Uno de ellos eran los problemas económicos – financieros de la Intendencia, porque se habían acumulado importantes deudas, por ejemplo la deuda con

UTE que trascendió por su magnitud. También la Intendencia había perdido muchos juicios, por los cuales se tenía que hacer cargo. A esto se debe agregar el mal estado de los edificios de la Intendencia, del escaso o nulo equipamientos de los mismos, la falta de capacitación de los funcionarios. De este modo, la administración tenía serios problemas de gestión, que la convertían en inoperante y poco transparente.

Para trabajar en los cambios el gobierno se replanteó la estructura organizativa de la Intendencia, para lo que inició una serie de modificaciones a la misma. Entre ellos, y considerando la importancia que se le adjudicaba a las áreas no tradicionales de intervención, se encuentran la creación de la Dirección General de Desarrollo Social y la Dirección General de Cultura.

Las Intendencias en general se ocupan de los espacios culturales de los Departamentos, como teatros y museos. Tienen orquestas o bandas municipales. Y desarrollan algunas actividades culturales, pero las mismas son escasas. En ese sentido es que las Intendencias no tienen una institucionalidad cultural importante. Vemos que las Intendencias en general no tienen unidades organizativas especializadas en cultura; tampoco cuerpos de funcionarios destinados exclusivamente a esa área. No cuentan con set de intervenciones culturales; ni tienen una tradición en esta área. Por ende, no implementan políticas culturales fuertes, por lo que no desarrollan instituciones importantes para ese fin. Montevideo es la Intendencia que tiene políticas culturales establecidas, de largo plazo. En ese sentido ha desarrollado una institucionalidad cultural importante, representada por el Departamento de Cultura de la IMM. Éste es una unidad organizativa fuerte, con áreas de intervenciones extensas y bien definidas (cultura escrita, artes escénicas, patrimonio, entre otras); con sus dependencias correspondientes (Artes y Ciencias, Promoción Cultural, Gerencia de Eventos); y con un amplio plantel de funcionarios. En línea con lo que decíamos anteriormente, ésta es una Intendencia en la que el Frente Amplio ha gobernado por más de veinte años.

Otras Intendencias, como Maldonado, Florida, Flores, Colonia, Soriano, Salto, Rocha, San José, entre otras, también tienen Departamentos de Cultura, pero de otras dimensiones en sus intervenciones y cuerpo de funcionarios.

La presente monografía se propone analizar esta nueva organicidad cultural en Canelones, desde una perspectiva neoinstitucionalista, indagando en el proceso de creación de la Dirección General de Cultura, los cometidos que se le atribuyeron, y si genera o no nuevas líneas de acción.

La pregunta de investigación sería ¿la creación de la Dirección General de Cultura significa el inicio de una institucionalidad cultural en la Intendencia de Canelones?

El diseño de la investigación es de tipo exploratorio – descriptivo. Y la metodología utilizada es de tipo cualitativa. Se trabajó con dos técnicas de recolección de datos: por un lado se relevaron fuentes secundarias como Presupuestos Departamentales, programas de gobierno de Frente Amplio para Canelones; documentos de la Intendencia de Canelones y de la Dirección de Cultura, entre otros. Por otro lado se realizaron entrevistas a informantes calificados: representantes de la Dirección de Cultura de la Intendencia de Canelones, representantes de la Intendencia de Canelones, y representantes de la Comisión Honoraria de Patrimonio Departamental de Canelones.

El presente trabajo se estructura de la siguiente manera: a continuación se expondrá el marco de referencia, que consta de tres partes: la primera sobre el Neo-institucionalismo y sus corrientes; la segunda sobre el Estado y las políticas públicas en general, y la tercera sobre cultura y políticas culturales. En segundo lugar se enseña la metodología. En tercer lugar se presenta el caso de estudio: la Intendencia de Canelones, su Dirección General de Cultura y la Comisión Honoraria de Patrimonio Departamental de Canelones. En cuarto lugar se analizan los principales hallazgos. Y en cuarto y último las consideraciones finales.

2. Marco de Referencia

El marco de referencia escogido para la presente investigación es de Estado y políticas públicas, desde el enfoque neo-institucionalista. Se aborda desde ahí porque la creación de la Dirección de Cultura en la Intendencia, y el rearmado que la misma significó, podría implicar un cambio institucional. Si así fuere, la misma tendría que limitar los comportamientos de los actores, y encuadrar las acciones de los mismos; así como generar y/o distribuir incentivos; plantear reglas de juego; revisar la tradición de la cultura en el Departamento. De lo contrario, podría pensarse que es un cambio organizativo.

La institucionalidad de la Dirección de Cultura también va a estar dada por sus capacidades, entendida como recursos, tanto humanos como materiales. También por las líneas de acción que lleva adelante.

2.1 El Neo-institucionalismo y sus corrientes

Las teorías neo institucionalistas surgen en respuesta a los enfoques behavioristas de las décadas 1950 y 1960, que ponían énfasis en el comportamiento observable. Éste es el punto de partida del neo institucionalismo, porque no cree en el comportamiento como base suficiente para explicar los fenómenos del gobierno. Las críticas del neo institucionalismo hacia el enfoque behaviorista se centran esencialmente en: primero, las preferencias o intereses expresados por los individuos no siempre son las preferencias o intereses reales y verdaderos. Segundo, las preferencias individuales pueden no expresar completamente las decisiones colectivas, por lo tanto, los neo institucionalistas rechazan la posibilidad de agregar intereses. Tercero, las configuraciones institucionales pueden privilegiar un conjunto de intereses particulares. (Immergut, 1998)

Douglas North define las instituciones como “*las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las instituciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico*” (D. North, 1993:13) Estas reglas pueden ser formales o informales y

tienen la función de reducir la incertidumbre de los actores porque proporcionan una estructura estable a la interacción humana. Constituyen una guía para la interacción humana. Definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos. (North, 1993)

De esta manera las instituciones afectan el resultado de las políticas, no directamente, sino mediante sus procesos de diseño e implementación. Durante el proceso de toma de decisiones las instituciones pueden influir en la calidad, estabilidad y credibilidad de las políticas (Zurbriggen, 2007)

North hace una distinción importante entre instituciones y organizaciones u organismos. Éstos también proporcionan una estructura a la interacción humana. Pueden ser cuerpos políticos, económicos, sociales o educativos. Son grupos de individuos relacionados por alguna identidad común hacia determinados objetivos. Los organismos se crean con un objetivo deliberado, como consecuencia de la oportunidad. (North, 1993)

Según Immergut el nuevo institucionalismo no tiene una definición de institución que sea aceptada en general, ni tampoco un programa común de investigación o metodología. (Immergut, 1998) Pero si una problemática central que es explicar el origen y evolución de las instituciones. Y entender el nivel de influencia de las instituciones sobre las preferencias individuales de los actores. Como sostiene Zurbriggen: *“La principal interrogante que surge, y habría que responder, es hasta qué punto las instituciones influyen, condicionan, estructuran o determinan las estrategias de los actores y los resultados del juego político.* (Zurbriggen, 2006:1)

Para Hall y Taylor, el institucionalismo no constituye un cuerpo homogéneo de pensamiento. Por lo menos, tiene tres corrientes analíticas diferentes: institucionalismo histórico, de la elección racional, e institucionalismo sociológico. Las tres corrientes intentan dilucidar el rol que juegan las instituciones en los resultados políticos y sociales. *“...how do institutions affect the behavior of individuals? After all, it is through the actions of individuals that institutions have an effect on political outcomes. In broad terms, new institutionalists provide two kinds of responses to this question...calculus approach and the cultural approach...Each gives slightly different answers to three seminal questions: how*

do actors behave, what do institutions do, and why do institutions persist over time?” (Hall y Taylor, 1996: 7)

Si bien todas las corrientes del neo-institucionalismo dan respuestas distintas, las preguntas centrales en cuestión son las mismas. Lo fundamental es que las instituciones son trascendentes para los individuos ante momentos de cambio. *“El Nuevo institucionalismo, en cualquiera de sus variantes, está preocupado fundamentalmente de argumentar que el marco institucional es un contrapeso importante frente a la dinámica de cambio que implica la libre actuación de individuos racionales. Sin embargo, cada uno de los diferentes aportes tiene implícito presupuestos diferentes acerca de la capacidad de reflexión e intencionalidad del actor y, por lo tanto, de la influencia de las instituciones en el resultado político”* (Zurbriggen, 2006:1)

Desde el Institucionalismo de la elección racional se analiza los efectos de las instituciones sobre el comportamiento de los actores utilizando un enfoque de cálculo racional individual, en la cual los individuos maximizan su utilidad por medio de la relación medios – fines. Las instituciones son concebidas como restricciones o productos de actuaciones para maximizar beneficios. *“Desde esta perspectiva, las instituciones son el contexto estratégico dentro del cual los actores diseñan los mecanismos óptimos y los medios para lograr sus fines y, por consiguiente, ellas condicionan el comportamiento de los distintos agentes en sus relaciones, indicando que conductas o situaciones son requeridas, prohibidas o permitidas”* (Zurbriggen, 2006: 2)

Hall y Taylor le asignan cuatro características a éste enfoque: la primera es que se basan en que los actores tienen un set de preferencias y que se comportan racionalmente para maximizar sus beneficios. En segundo lugar, tienden a ver la política como una serie de dilemas de acción colectiva. En tercer lugar, destacan el rol de la interacción estratégica; es probable que la acción de un actor sea conducida por el cálculo estratégico y en segundo lugar que ese cálculo sea afectado por las expectativas de cómo se comportarán los otros actores. En cuarto lugar este enfoque ha desarrollado un enfoque distintivo para explicar cómo se originan las instituciones (Hall y Taylor, 1996)

Desde el Institucionalismo sociológico el argumento es que muchas de las formas institucionales y procedimientos no fueron elegidas o implementadas por eficientes sino por prácticas culturales específicas de una sociedad, que son asimiladas en esa sociedad.

Hall y Taylor le asignan tres características: en primer lugar tienden a definir a las instituciones en términos amplios, incluyendo no solo las reglas formales, normas y procedimientos, sino también sistemas de símbolos, guiones cognitivos, y plantillas normales que proveen marcos de significados a la acción humana. En segundo lugar enfatizan en como las instituciones influyen en el comportamiento proporcionando guiones cognitivos, categorías y modelos que son indispensables para el accionar. En tercer lugar afirman que las organizaciones adoptan nuevas prácticas institucionales porque mejora la legitimidad social de la misma o de sus participantes (Hall y Taylor, 1996)

Desde el Institucionalismo histórico se define a las instituciones como los procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones incorporadas a la estructura organizacional de la política o la economía política (Hall y Taylor, 1996) “*Assigned importance to formal political institutions but they developed a more expansive conception both of which institutions matter and of how they matter*” (Hall y Taylor, 1996: 6). Estas instituciones establecen las estrategias y fines de los actores; las cuales son producto de la educación y la experiencia. Las reglas de juego y la distribución de poder se dan en el interior de los entramados institucionales. (Zurbriggen, 2006)

Hall y Taylor le establecen cuatro características que se pueden resumir de la siguiente manera: en primer lugar el institucionalismo histórico tiende a conceptualizar el relacionamiento entre las instituciones y el comportamiento individual en términos muy amplios. En segundo lugar, destaca las asimetrías de poder asociadas al desarrollo de las instituciones. En tercer lugar, tienden a tener una visión del desarrollo institucional con énfasis en la dependencia de la trayectoria y en las consecuencias no deseadas. En cuarto y último lugar, están especialmente preocupados en integrar al análisis institucional la contribución que otros factores puedan tener en los resultados políticos, como lo es el rol de las ideas en el cambio de políticas (Hall y Taylor, 1996)

2.2 Del Estado y las políticas públicas

La institución clave de la sociedad moderna es el Estado. El Estado es ante todo una estructura institucional generadora de reglas. Se distingue de otras instituciones porque se reserva el derecho exclusivo de fijar y cambiar las reglas que rigen la organización del sistema en su conjunto y de sus partes componentes (Abal Medina, 2010)

Las teorías generales del Estado han dominado las tradiciones marxistas, liberal y estructural -funcionalista, las cuales han considerado al Estado como un espacio donde se expresa e institucionaliza la lucha de clases, los grupos de interés o los individuos en su calidad de ciudadanos. Desde estas corrientes se lo pensó como un terreno en el que los grupos de interés o los movimientos sociales competían por los beneficios de las políticas públicas.

El Estado surgió como una necesidad de las sociedades, como centro de autoridad que domina coactivamente. La mayoría de las sociedades parecen haber requerido que algunas reglas sean impuestas de forma monopolística. De esta necesidad deriva el poder del Estado. Las actividades del personal estatal son necesarias a la sociedad en su conjunto y/o a los diversos grupos que se benefician de reglas existentes que el Estado aplica (Mann, 1984)

Este poder del Estado el autor lo plantea desde dos significados, el poder despótico, que es el poder distributivo de las elites estatales sobre la sociedad civil; y el poder infraestructural, que es la capacidad institucional de un Estado central para penetrar en sus territorios y llevar a cabo sus decisiones; es un poder colectivo, a través de la sociedad, que coordina la vida social a través de las infraestructuras estatales. (Mann, 1997) Éste último poder es el de la mayoría de los Estados capitalistas actuales.

Pero ¿Qué es el Estado? Mann lo define como “*un conjunto diferenciado de instituciones y personal que implica una centralidad, en el sentido de que las relaciones políticas irradian desde el centro y hacía el centro, para abarcar una demarcación territorial sobre la que el Estado ejerce, en alguna medida, una capacidad de establecer normas autoritarias y vinculantes, respaldadas por algún tipo de fuerza física organizada*” (Mann, 1997: 85)

Las funciones principales de los Estados nacionales son: el mantenimiento del orden interno; la defensa militar, dirigida contra extranjeros; el mantenimiento de las infraestructuras de comunicación; y la redistribución económica. (Mann, 1984)

Skocpol plantea al Estado como actor y como estructura institucional con repercusión en la política. En el primer sentido se refiere a que los Estados pueden considerarse organizaciones en las cuales sus funcionarios pueden formular y perseguir objetivos que no sean reflejo de las demandas o intereses de grupos o clases sociales, alcanzándolos con mayor o menor eficacia, según los recursos disponibles. En el segundo sentido, los Estados pueden ser considerados como configuraciones de organización y acción que influyen en la política. (Skocpol, 1985)

Para que un Estado sea capaz de aplicar una política es necesario que cuente con funcionarios leales y calificados, “...*los funcionarios estatales son especialmente capaces de formular estrategias globales y a largo plazo que trascienden las exigencias parciales y estrechas de miras de los capitalistas guiados por el afán de lucro o de grupos sociales que solo se preocupan de sus propios intereses.*” (Skocpol, 1985: 21) Y principalmente con recursos económicos a su disposición, con la posibilidad y flexibilidad para utilizarlos. “*Entre las categorías fundamentales de hechos que se ofrecen en cualquier estudio de las capacidades del Estado figuran las fuentes y la cuantía de los ingresos del Estado y el grado de flexibilidad posible en su recaudación y empleo*” (Skocpol, 1985: 23) En ese sentido la autora sostiene que este factor de emplear recursos financieros dice más que cualquier otro sobre la capacidad de los Estados para crear o reforzar las organizaciones del Estado, para contratar personal, para lograr apoyo político, para subsidiar iniciativas económicas y para financiar programas sociales (Skocpol, 1985)

Otros autores han considerado también los recursos institucionales, además de los humanos y materiales, como un factor importante en la capacidad de los Estados de desempeñar sus tareas de manera eficaz y eficiente. Estos son el conjunto de reglas, formales e informales, que establecen que organizaciones participen en la ejecución de la función pública, su relacionamiento y acción. Del análisis de los mismos obtendríamos información sobre el diseño institucional, como objetivos del sistema organizativo a cargo de una determinada

política, los destinatarios de la misma, la estructura jerárquica y la división funcional al interior de la organización central, entre otros (Narbondo, Ramos y Zurbriggen, 2003)

Desde otra perspectiva, la estructura de las capacidades del Estado también condiciona las posibilidades de acción del mismo. Pierson describe lo que el autor llama el efecto que se vuelve causa. En ese sentido, lo que sostiene es que la realización de las políticas actuales producen efectos en las políticas del futuro. Lo que afirma es que las políticas generan política. Las políticas públicas constituyen reglas de juego que influyen en la distribución de los recursos políticos y económicos, lo que modifica los costos y beneficios de las estrategias políticas. Por tanto las políticas brindan recursos e incentivos a los actores políticos, y deberían ser consideradas como estructuras políticamente importantes. Según el autor, estos mecanismos afectan principalmente a tres conjuntos de actores: elites del gobierno, grupos sociales y públicos masivos. (Pierson, 1993)

Para eso debemos aproximarnos a la definición de política pública. La misma puede considerarse como una categoría analítica con una fuerte carga normativa; lo que supone analizarla por interrogación a la realidad. Aguilar Villanueva sostiene: *“La política no es un fenómeno que se autodefina, sino una categoría analítica. Es el análisis el que identifica su contenido, no los dichos del decisor de la política ni las piezas de la legislación o de la administración. No hay tal cosa como un dato evidente o inequívoco que constituya la política y que se encuentre en el mundo a la espera de ser descubierto... La política existe no por intuición sino por interrogación de los fenómenos políticos.”* (Hecló, citado por Aguilar Villanueva, 1994)

Se considerará a la política pública como una acción con sentido; como un conjunto o secuencia de decisiones referentes a la elección de fines y medios, de largo o corto alcance, en una situación en particular, que pretenderá dar respuesta a problemas y necesidades. Por tanto, se tratará de un curso de acción –que a su vez podrá implicar actuar o no actuar- y no de una decisión singular. En este sentido, podemos definir las políticas públicas como los actos y los no actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema o un sector relevante de la competencia. Una política pública se presenta como un programa de

acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico. (Meny, Thoenig, 1992)

La política pública será un producto emitido por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su jurisdicción, de carácter vinculante para los ciudadanos. Estas podrán tomar la forma de leyes, sentencias, actos administrativos, entre otros.

Vale decir entonces que las políticas públicas son: “...*los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político*” (Aguilar Villanueva, 1994: 24) “...*es entonces una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos.*” (Aguilar Villanueva, 1994: 26)

Pero estas políticas públicas generan expectativas en las personas y en su relacionamiento; las mismas varían en función de los beneficios o ventajas que esperan obtener de las acciones que el gobierno promueve en respuesta a demandas sociales. Esto varía según el tipo de política en juego. Por tanto, para cada tipo de política es posible encontrar tipos específicos de relación política, que son relaciones de poder, y que con el tiempo conforman estructuras de poder. Cada área de política constituye una arena de poder; y cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y relaciones de grupo. Para Lowi existen tres categorías fundamentales de política pública: distribución, regulación y redistribución. Las políticas distributivas son para problemas concretos, en las cuales no hay intereses muy opuestos, entonces hay cooperación y liderazgos. Las políticas regulatorias son conflictivas, porque se forman coaliciones de grupo, y las soluciones posibles no pueden favorecer a todos de la misma manera, porque una ley general regula ese campo de acción. Las redistributivas son las más difíciles, el ejecutivo negocia con los grandes poderes, se trata de las relaciones de propiedad, poder, prestigio social, las transacciones se hacen casi imposibles, coactiva. (Lowi, 1964)

2.3 Cultura y políticas culturales

Para este trabajo la importancia de la cultura está dada por su contribución a la cohesión e integración social. Sosnowski considera la cultura como factor económico y como factor político. La cultura es una herramienta de inclusión ante la exclusión económica; es un factor de cohesión e integración social y un instrumento de transformación social. (Sosnowski, 1999)

Pero ¿Qué entendemos por cultura? Porque cultura puede ser todo lo que nos rodea. Brunner nos plantea una noción sociológica de cultura; la cultura es entendida como: *“conjunto de agentes, instituciones (o aparatos), procesos y medios que se encuentran involucrados en una producción simbólica socialmente organizada para llegar a públicos determinados a través de específicos canales de comunicación”* (Brunner, 1992:208). Esta definición prioriza la producción simbólica de bienes culturales a partir de diversos agentes y procesos. La cultura se presenta como construcción social de los símbolos socialmente aceptados en un momento histórico dado, de forma de favorecer a la inclusión de los sujetos en su época. Implica acción, o más bien, interacción, en la medida que requiere de procesos dinámicos de intercambio y retroalimentación entre actores, producción y medios. La misma nos plantea una diferenciación entre productores y consumidores de cultura, lo que Brunner denomina los ‘Dos planos de cultura’: esta nos propone una concepción micro *“lo cotidiano, propio de la esfera privada, donde los individuos interactúan entre sí elaborando directamente un mundo con sentidos compartidos”* (Brunner, 1992:205). Y en un segundo plano una concepción macro, *“dimensiones macro sociales y públicas, y de procesos institucionales a partir de los cuales la cultura es elaborada, transmitida y consumida de maneras relativamente especializadas”* (Brunner, 1992:205).

Dentro de lo que entendemos por cultura debemos precisar y definir la cuestión del patrimonio, por la importancia que se le asigna en este trabajo. El patrimonio comprende la herencia compartida entre las personas de bienes materiales (inmuebles y muebles) e inmateriales. Éstos son seleccionados por alguna de las siguientes dimensiones: sentido de la identidad, por criterios estético o artístico, o por su componente etnográfico. Para que un bien material o inmaterial sea pasible de ser considerado patrimonial debe describir dentro de alguna historia; también relatar y documentar esa historia. Integran el patrimonio cultural en sentido amplio los relatos históricos sobre acontecimientos diversos, los bienes arqueológicos, arquitectónicos, archivos y acervos, las obras de arte, el mobiliario, las expresiones artísticas, las maquinas, los artefactos y los objetos singulares y/o representativos de actividades, épocas y estilos. Las tradiciones culturales forman parte del patrimonio inmaterial. Se trata de bienes y prácticas con historia. Las prácticas tradicionales se transmiten a través de la experiencia, de generación en generación. Junto a los

procedimientos inmateriales existen objetos, instrumentos y una geografía o contexto material donde se desarrollan y que forman parte del bien patrimonial, conformando un paisaje cultural. (Esmoris, 1959)

La producción cultural se estructura sobre la base de valores simbólicos. Pero se requiere un proceso de producción y distribución como cualquier otra actividad económica. Las fases principales de este proceso son: creación, producción –implica el uso de la materia prima creativa y la mejora de su calidad- distribución y consumo. Las actividades culturales pueden clasificarse según el modo de fabricación de los productos culturales, según el modo de utilización, según el modo de difusión, según el modo de financiamiento, y según el modo de percepción. (Stolovich, 1996)

Pero ¿Quiénes son los agentes habituales de la acción cultural? Brunner identifica cuatro tipos de agentes: el productor profesional (como por ejemplo escritor o pintor independiente); las empresas privadas, las agencias públicas y las asociaciones voluntarias. Pero además tenemos instituciones organizadoras en las actividades culturales, que son dispositivos o mecanismos de organización social. Pueden distinguirse tres tipos: el mercado, que sería el mecanismo de soberanía del consumidor; la administración pública y la comunidad, que opera sobre la base de relaciones de solidaridad. La combinación entre agentes e instancias institucionales de organización se llaman Circuitos Culturales, los cuales abarcan las fases de producción, transmisión y consumo de los respectivos bienes culturales. (Brunner, 1987). En estos Circuitos Culturales se incide por medio de políticas culturales.

La UNESCO define las políticas culturales como “...un conjunto de operaciones, principios, prácticas y procedimientos de gestión administrativa o presupuestarios que sirven de base a la acción cultural del Estado” (En Ander-Egg, 1987:39)

García Canclini nos brinda una definición más amplia de las políticas culturales, ya que no sólo considera al Estado, sino también a otras instituciones y grupos: “...*un conjunto de intervenciones realizadas por el estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener un consenso para un tipo de orden o transformación social*”

(García Canclini, 1995) Esta definición nos impulsa a problematizar la noción de necesidad que la misma nos plantea en contraposición a la de derechos culturales. Martorelli y Martorelli enfatizan la idea de los derechos culturales desde una doble dimensión: por un lado el derecho a la creación de productos culturales y por el otro el derecho al goce de los bienes culturales (Martorelli y Martorelli 1997: 229)

Rubens Bayardo analiza la vinculación entre Estado y cultura, la cual, según el autor, tiene su sustento en una cuestión jurídica que es el reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; estos no pueden ser alcanzados y garantidos sino mediante políticas y prácticas activas que aseguren su implementación. (Bayardo, 2005) Siguiendo a este último *“las políticas culturales son hoy formas de intervención sobre el desarrollo simbólico y económico, en sociedades que han reconocido formalmente los derechos culturales, y que han conferido centralidad a la cultura como esfera abarcativa de la producción económica y de la regulación política”* (Bayardo, 2005: 3)

Las políticas públicas culturales deberían apuntar a la participación en la producción cultural, acceso democrático a los bienes y servicios culturales, visibilizar y reconocer la diversidad cultural sin negar la desigualdad social. Con respecto a la gestión cultural, Bayardo dice: *“La gestión cultural es una mediación en los procesos productivos culturales, que involucra a distintos agentes, prácticas y racionalidades...está orientada al hacer, a la acción, en dominios como museos, teatros, centros culturales, edición, medios, etc.”* (Bayardo, 2005: 4) Afirma que su principal desafío en la actualidad es lograr sustentarse en una perspectiva no tecnocrática. Lo cual implica una gestión basada en el largo plazo y con finalidades sociales, que nos aporten definiciones respecto al tipo de desarrollo que queremos para nuestras sociedades. (Bayardo, 2005)

Para esto es necesaria la interacción de distintos actores como el Estado, la sociedad civil, las organizaciones privadas, entre otros. Nos referimos al Estado Nacional, y los gobiernos subnacionales. Porque el rol de los mismos en la implementación de políticas sociales, culturales, entre otras, ha comenzado a ser muy importante.

Porque las políticas sociales y económicas en Uruguay han sido competencias del gobierno nacional, producto de un Estado unitario y centralizado. La evolución histórica y política

del país estuvo marcada por un fuerte centralismo que ha condicionado el desarrollo de las instituciones locales. El gobierno departamental es una unidad político administrativa con base territorial de nivel intermedio entre municipio y provincia, con escaso nivel de autonomía en relación al gobierno nacional en las funciones básicas. Las funciones de los gobiernos departamentales son restringidas; desarrollan tareas específicas de servicios de obra e infraestructura, caminería rural, alumbrado público, y actividades de control vial. Los recursos que utiliza son de origen departamental y nacional (Lauraga, 2004)

3. Aspectos metodológicos

A continuación se presenta una aproximación a la metodología de la presente investigación. Como se mencionó anteriormente, esta investigación es de tipo cualitativa, con un diseño exploratorio- descriptivo. Además de que es un estudio de caso. Se intentará definir cada uno de estos aspectos de la metodología

Las investigaciones de enfoques cualitativos se basan en métodos como las descripciones y las observaciones. En general las preguntas e hipótesis surgen durante el proceso de la investigación, el cual es flexible. Oscila entre los eventos y su interpretación, entre las respuestas y el desarrollo de la teoría. La aspiración es reconstruir la realidad. Estos estudios no tienen la pretensión de ser generalizables, incluso no buscan que lleguen a replicarse. Se establece en un proceso inductivo, porque va de lo particular a lo general (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003)

Las investigaciones cualitativas comprenden un amplio abanico de enfoques, y ninguno se basa en medidas numéricas. Estos trabajos se centran en un solo caso o en un número reducido de casos, e intenta estudiar de forma global o exhaustiva este acontecimiento o unidad, que puede ser una institución, un lugar, un problema. Se utilizan entrevistas en profundidad, y métodos discursivos para obtener grandes cantidades de información sobre ese pequeño número de casos. (King, Keohane y Verba, 2000)

El diseño es exploratorio – descriptivo. El diseño de la investigación es exploratorio porque *“su finalidad es familiarizarnos con los fenómenos que deseamos investigar, con el fin de formular preguntas más precisas y, tal vez, desarrollar ciertas hipótesis”* y tiende a ser descriptiva porque *“su objetivo es proporcionar una representación cabal de algún fenómeno para poder formular mejor preguntas e hipótesis de investigación”* (Manheim y Rich, 1988:99) En ese sentido, la investigación pretendía en una primera instancia aproximarse al fenómeno en estudio, para luego conocerlo en profundidad.

Es un estudio de caso en el sentido de que el caso es la unidad básica de investigación; puede tratarse de una persona, un objeto, un sistema, una organización, un municipio, un departamento o estado, un país, etc. El caso requiere tratarse con profundidad, buscando su

total comprensión, circunstancias, contexto y características. Puede ser de corte cuantitativo o cualitativo (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003)

La recolección de información se basó básicamente en fuentes de información secundaria. Las mismas se detallan a continuación:

- Informe de Dirección de Cultura a la Mesa Política del Frente Amplio de setiembre 2009, obtenido de la Dirección
- Objetivos de la Dirección de Cultura 2011-2015 compilado por la Unidad de Desarrollo Organizacional, obtenido de la Dirección
- Programas de gobierno del Frente Amplio para del Departamento de Canelones: 2006-2010 y 2011-2015, obtenidos en la Departamental del Frente Amplio
- Presupuesto Departamental 2006-2010 de acceso web en www.imcanelones.gub.uy y 2011-2015 proporcionado por personal de la Intendencia
- La Verificación. Una herramienta innovadora de gestión en Canelones. Colección Aportes 9. Publicación interna de la Intendencia de Canelones.
- Información general disponible en la página web: www.imcanelones.gub.uy
- Documento con información general elaborado por la Comisión Honoraria de Patrimonio Departamental de Canelones para este trabajo

La otra técnica de investigación utilizada fue la entrevista. Las entrevistas realizadas podemos considerarlas dentro de lo que los autores Manheim y Rich llaman entrevistas a las elites, en el sentido de que se realizaron a personas cuyos conocimientos sobre el tema de la investigación y con acceso a información que responde a la pregunta de investigación, requiere un tratamiento individual. El propósito de la entrevista es información que contribuya a reconstruir un evento. Las entrevistas pueden ser estructuradas o no estructuradas. En la primera se realizan una serie de preguntas predeterminadas, que tienen un orden de aparición. Y en las segundas se persigue un objetivo general (Manheim y Rich, 1988). Para esta investigación podemos considerar que las entrevistas fueron semi-

estructuradas porque si bien se siguió una pauta de preguntas establecidas con anterioridad, la misma no era extremadamente rígida. Éstas se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2003)

A continuación se detallan las entrevistas realizadas:

Representante de la Dirección General de Cultura	Julio 2010
Representante de la Comisión Honoraria de Patrimonio Departamental de Canelones	8 de febrero de 2012
Representante de la Intendencia de Canelones	27 de febrero de 2012
Representante de la Dirección General de Cultura	29 de febrero de 2012
Representante de la Comisión Honoraria de Patrimonio Departamental de Canelones	1 de marzo de 2012
Representante de la Dirección General de Cultura	6 de marzo de 2012
Representante de la Dirección General de Cultura	6 de marzo de 2012

3.1 La Intendencia de Canelones

La gestión de Carámbula trajo cambios importantes a la Intendencia de Canelones; desde los nuevos edificios, computadores, expedientes electrónicos, alumbrado, maquinaria. De los principales proyectos cabe destacar el Plan Estratégico Canario, La Nueva Institucionalidad Canaria, la gestión por Vértices, las microrregiones, entre otros. Estos afectaron la organización interna del gobierno y su aterrizaje territorial, y fueron impulsadas muy especialmente desde la figura del Intendente Marcos Carámbula.

La gestión por vértices se basa en el rombo de la sustentabilidad (territorio, sociedad, producción e instituciones) que busca dotar de integralidad a la actuación y a las políticas que el gobierno desarrolla. La gestión se integra en éstas cuatro áreas de gestión: Vértice Institucional, Vértice Productivo, Territorial y Social. Cada uno de estos vértices agrupa las Direcciones correspondientes a su área de trabajo. En el año 2011 se creó el Vértice Cultural.

El Vértice Institucional agrupa todas las Direcciones vinculadas a la administración y a la gestión de la Comuna, como la Dirección General de Recursos Financieros, y la Dirección General de Administración. El Vértice Productivo agrupa las direcciones que apuntan al desarrollo económico productivo, como las Direcciones de Desarrollo Rural, Industrial y Desarrollo Turístico. El Vértice Territorial agrupa las direcciones del desarrollo urbano y territorial. Entre ellas las Direcciones de Planificación Territorial y Acondicionamiento Urbano, la de Tránsito y Transporte, de Gestión Ambiental y de Obras. El Vértice Social está conformado por la Dirección General de Desarrollo Social, la Dirección General de Cultura y la Dirección General de Contralor Sanitario y Promoción a la Salud. AL Vértice Cultural lo integran la Dirección General de Cultura, la Dirección de Cultura, la Dirección de Deportes, de Zoológicos, la Unidad de Animación y la Comisión Honoraria Departamental de Canelones.

El territorio del departamento de Canelones se dividió en siete Microrregiones. Las mismas se dividieron por las características económicas productivas. La Microrregión Uno es de

vocación lechera – hortifrutícola. Tiene a la ciudad capital de Canelones en su interior. La Microrregión Dos es de vocación agropecuario – lechera – hortifrutícola. Tiene en su interior a tres ciudades importantes del departamento como lo son San Ramón, San Bautista y Santa Rosa. La Microrregión Tres es de vocación agropecuaria agroindustrial. Están las ciudades de Mígues, Tala, Montes, San Jacinto. La Microrregión Cuatro es de vocación turística; con toda la Costa de Oro, y localidades como Atlántida, Parque del Plata, entre otras. La Microrregión Cinco de vocación turística residencial, con Ciudad de la Costa como ciudad principal. La Microrregión Seis es de vocación industrial tecnológica, con todas las localidades del empalme Ruta 8 y Pando como ciudad principal. La Microrregión Siete de vocación agro –alimentaria, con el eje de las ciudades de La Paz, Las Piedras y Progreso.

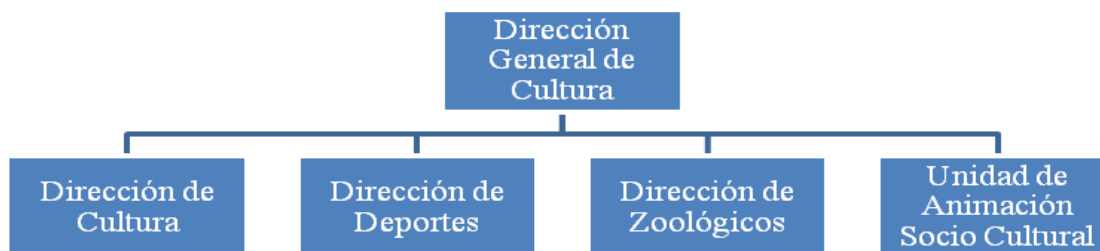
Proceso de cambios organizativos

El gobierno del Dr. Marcos Carámbula inicio una serie de cambios en las estructuras organizativas de la Intendencia de Canelones cuando asumió. En los Presupuestos y luego en las modificaciones presupuestales y rendiciones de cuenta, se introdujeron varios cambios. Los mismos fueron en algunos casos meramente cambios de nombres, otros fueron cambios de la dependencia jerárquica; en otros casos se crearon Direcciones Generales integras, como Desarrollo Productivo; o el desmembramiento de una Dirección en más de una, como fue el caso de Bienestar y Cultura que se transformó en la Dirección de Cultura por un lado y la Dirección de Desarrollo Social por otro. Podemos nombrar algunos en este trabajo, sin ser exhaustivo ya que este proceso comenzó con el Presupuesto Departamental 2005-2010 pero atravesó todo ese período y el actual. A continuación mencionamos los primeros cambios:

La Unidad de Selección y Carrera Funcional, Planeamiento y Desarrollo de Recursos Humanos (anterior Oficina Sectorial de Servicio Civil) será dependiente de la Dirección General de Administración. La Dirección General de Comunicaciones (anterior Unidad de Relaciones Públicas, Prensa y Protocolo) tendrá bajo su responsabilidad al Área de Diseño Comunicacional. La Dirección de Recursos Humanos será dependiente de la Dirección General de Administración. Creación de la Dirección General de Cultura y en su interior:

estará la Dirección de Deportes. La División de Zoológicos pasa de la Dirección General de Gestión Ambiental a la Dirección de Cultura. Se crea la Dirección General de Promoción a la Salud y Contralor Sanitarios (anterior Dirección General de Atención a la Salud y Medio Ambiente). Creación de la Dirección General de Desarrollo Social y en su interior la Dirección de Acción Social y la Dirección de Desarrollo Comunitario. Y las Áreas: Género y Equidad; Infancia y Adolescencia; Jóvenes; Adulto Mayor; Capacidades Diferentes. Creación de la Dirección General de Desarrollo Productivo. Y en su interior: la Dirección de Desarrollo Rural (ex Unidad de Promoción Agraria), la Dirección de Desarrollo Turístico (ex Comisión Especial de Turismo), y la Dirección de Desarrollo Industrial y Comercial (Ex Unidad de Desarrollo e Inversiones). Se modifica la Dirección General de Planificación Territorial y Acondicionamiento Urbano (ex Dirección General de Arquitectura y Urbanismo) y en su interior la Dirección de Información y Regularización y las Áreas: Ruta 5, Ruta 8 y La Costa. Creación de la Asesoría de Cooperación Internacional. Creación de la Asesoría en Planeamiento Estratégico y Coordinación y en su interior el Área de Tecnología de la Información, la Unidad de Desarrollo Organizacional y la Unidad de Estadística Canaria. Creación del Área de Descentralización. El Departamento de Vectores pasa de la Dirección General de Gestión Ambiental a la Dirección General de Promoción a la Salud y Contralor Sanitario. La Dirección General de Administración Hacendaria pasa a denominarse Dirección General de Recursos Financieros: en su interior la Dirección de Ingresos (Fuente: Presupuesto Departamental 2006-2011 y modificaciones presupuestales del mismo período)

3.2 La Dirección General de Cultura



(Fuente: elaboración propia en base a la información recogida en página web y entrevistas)

En julio de 2005 se crea la Dirección General de Cultura. La misma se desprendió de lo que era la Dirección de Bienestar Social y Cultura. De ahí salen la Dirección General de Desarrollo Social y la Dirección General de Cultura. La misma cuenta con un/a Director/a General y un/a Director/a de Cultura. Y tiene un referente en cada microrregión, que es el Coordinador Cultural de la zona.

La Dirección General de Cultura de la Intendencia de Canelones, para el período 2005-2010 se planteó los siguientes objetivos:

Objetivo general: La gestión de la Dirección se basa en cuatro pilares fundamentales: Identidad, Descentralización, Democratización y Participación

Objetivos específicos:

- 1- Potenciar el desarrollo de las diferentes expresiones del Arte.
- 2- Mejorar las condiciones de infraestructura de la Dirección.
- 3- Apoyar las fiestas populares más importantes del departamento.
- 4- Brindar herramientas para el desarrollo de los artistas canarios.
- 5- Aportar para el logro de la sustentabilidad de la actividad artístico-cultural en el departamento

(Fuente: informe de la Dirección General de Cultura a la Mesa Política del Frente Amplio, setiembre 2009)

“Los cuatro más importantes son: la descentralización, estaba todo muy concentrado en Canelones y en algunas ciudades puntuales. El reforzamiento de la identidad, Canelones es muy diverso y colaborar para forjar una identidad canaria es uno de los objetivos que se ha planteado, no sólo Cultura sino toda la Intendencia, desde el rescate del término canario. La participación, fundamental, cuando te digo que nosotros estamos dictando cursos en todo el departamento, eso se hizo en base a demanda que vino de las propias localidades. La participación de la gente en la elección de los cursos que se van a ejecutar es fundamental. Y la democratización, en dos sentidos, de acceso para el disfrute de los bienes, pero también a la producción. Tratar de facilitar a la gente la creación cultural de la manera lo más democrática posible” (Entrevista a representante de la Dirección General de Cultura)

Para el período 2011-2015 la Dirección General de Cultura se planteó como Objetivo General:

La Dirección General promueve el desarrollo cultural de las ciudadanas y ciudadanos del departamento mejorando su calidad de vida a través de la generación de empleo y la defensa de la identidad en la pluralidad, la participación a través de modelos culturales abiertos que permitan el desarrollo de una cultura de la solidaridad, del respeto y aceptación de la diversidad, de participación y cohesión social.

Objetivos Específicos:

1. Potenciar el desarrollo de las diferentes expresiones del Arte, continuando con el proceso de descentralización y de desconcentración del acceso y producción de bienes culturales
2. Continuar y profundizar el proceso de formación y consolidación de la estructura y del equipo de la Dirección, favoreciendo el perfeccionamiento de los funcionarios, tanto en aspectos administrativos como técnicos relacionados con la gestión cultural

3. Desarrollar actividades de recreación y animación en todo el departamento
4. Promover y gestionar el deporte y la actividad física como medio para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Departamento

(Fuente: documento interno de la Dirección de Cultura elaborado por Unidad de Desarrollo Organizacional de la Intendencia de Canelones)

El programa de gobierno Departamental del Frente Amplio de Canelones para el periodo 2005-2010 planteó 16 acciones políticas a concretar, entre los cuales se destacan: diversidad cultural, fortalecer la identidad, fomentar el acceso, estimular la creación y el consumo de bienes culturales, universalidad, descentralizar, democratizar, promover y valorizar la gestión, cuidar y defender el patrimonio cultural, entre otros (Programa de gobierno del Frente Amplio para Canelones)

De los puntos en que el programa de gobierno del Frente Amplio hace énfasis, varios los encontramos entre los objetivos que se plantó la Dirección para el primer período de gobierno. Entre ellos caben destacar: dos que son cuestiones de forma como descentralizar y democratizar. Estos dos objetivos son formas de gestionar la política cultural. En cuanto a los contenidos de la misma, la Dirección de Cultura para el primer período de gobierno recoge como prioridad sólo uno de los puntos del programa del Frente Amplio: identidad. La cuestión de identidad canaria ha sido parte de un discurso fuerte de la principal figura de la Intendencia, como lo es el Intendente, y también estuvo presente en los objetivos que se planteó la Dirección de Cultura para ese período, pero en la implementación de políticas que apunten a trabajar de alguna manera con la identidad canaria, casi no hay nada. La cuestión de la identidad es recogida como prioritaria por otras Direcciones de la Comuna, como por ejemplo Turismo y Comunicaciones. Estas Direcciones lo trabajan y lo venden como una marca, para el interior de la Comuna y el Departamento, y también para el resto del país. Incluso que la Intendencia pase a ser reconocida como Comuna Canaria es siguiendo esa línea. *“No tiene que ver con una política propia de la Dirección de Cultura, pero que la toma y la continúa, fue la de generar este concepto de Comuna Canaria, como un concepto que, tomando la palabra canaria, con toda su carga negativa, la reconstruye*

con un concepto que te nuclea positivamente” (Representante de la Intendencia de Canelones)

El programa de gobierno departamental del Frente Amplio para el 2011-2015 establece la cultura como derecho fundamental, y por tanto, el desarrollo de la misma es eje central para el cambio social. Plantea tres ejes centrales: la memoria, la identidad y la descentralización participativa. Para eso es necesaria la participación de los hacedores y usuarios en la elaboración de las políticas culturales y la reestructuración institucional de la Dirección de Cultura. Además de aumentar el presupuesto, realizar programas de animación socio cultural, crear un Sistema Departamental de Cultura, y un Gabinete Departamental de Cultura. Otras cuestiones también son importantes como fortalecer la identidad cultural y cuidar y defender el patrimonio cultural tangible e intangible. Asimismo propone proyectos concretos como organizar o coorganizar festivales regionales o locales y reorganizar los cursos que se dictan las Casas de la Cultura, coordinando con la UTU. (Fuente: Programa de gobierno del Frente Amplio para el Departamento de Canelones, 2011-2015)

Encontramos grandes coincidencias entre lo que plantea el Frente Amplio en su programa y lo que la Dirección de Cultura plantea como objetivos generales y específicos para el período 2011-2015. Continuidad y profundización de lo hecho por la Dirección anterior. La centralidad de las cuestiones de identidad cultural y descentralización participativa; ésta última para que participen los hacedores y usuarios en la elaboración de políticas culturales. El programa de Animación como una política a destacar, para continuar y apoyar desde la Dirección. Estas cuestiones, entre otras, son compartidas por el programa de gobierno y los objetivos de la Dirección. También puede considerarse que algunos de los planteos del programa de gobierno son recogidos por la actual Dirección para sus objetivos en el quinquenio.

3.3 La Comisión Honoraria del Patrimonio Departamental de Canelones

La Comisión Honoraria de Patrimonio Departamental de Canelones (C.H.P.D.C de ahora en adelante) con este formato y con esta integración es creada en el año 2005. Su formato jurídico es Comisión Honoraria. La misma como tal hasta que pasó a formar parte de la

Intendencia, bajo la dependencia jerárquica de la Dirección General de Cultura por una modificación presupuestal. La preside la Prof. Elena Pareja, y la conforman otras personalidades del Departamento, todos de forma honoraria. Y trabajan en total 8 funcionarios municipales. Actualmente, la fuente de financiamiento es el Presupuesto Departamental. Los objetivos y actividades que desarrolla son:

- establecer políticas de protección de los bienes culturales patrimoniales de Canelones; y brindar apoyo y asesoramiento en esos temas a los 29 municipios;
- promover la creación de Comisiones locales de Patrimonio y respaldar las actividades de las existentes;
- coordinar las actividades de todos los museos de Canelones;
- velar por el cumplimiento de normas y disposiciones relacionadas con el Patrimonio;
- difundir el Patrimonio cultural canario y organizar eventos vinculados con el patrimonio (ejemplo: Día del Patrimonio, Pericón Federal, entre otros)

(Fuente: documento elaborado por la Comisión Honoraria de Patrimonio Departamental de Canelones para este trabajo)

Esta Comisión antes del gobierno de Carámbula desarrollaba las mismas actividades que todas las otras Comisiones Honorarias del país, que se encargan principalmente de asesorar al Ejecutivo Departamental en cuestiones patrimoniales, como las declaraciones de Interés Departamental o incluso nacional, entre otras. En el caso de la C.H.P.D.C. comienza un trabajo fuerte en 2005 con una profesora de historia con familiaridad con el Intendente como presidenta honoraria. Y la Intendencia le cede en principio un funcionario municipal de carrera para cuestiones administrativas y organizativas, y luego todo un equipo de trabajo. Hasta que en una modificación presupuestal la ingresa a la Intendencia de Canelones, dentro de la Dirección General de Cultura. Pero sin una ubicación institucional clara.

Capítulo 5: Análisis de la información y principales hallazgos

El análisis de la información recogida de las entrevistas y de las fuentes secundarias se desarrolla desde una perspectiva neoinstitucionalista del Estado y las políticas públicas. En el mismo se intentará explorar en las nuevas reglas de juego que generó la creación de la Dirección de Cultura, y la redistribución de poder que la misma conlleva, generando incentivos políticos para implementar nuevas políticas. Además de que, siguiendo a Hall y Taylor desde el institucionalismo sociológico, las organizaciones adoptan nuevas prácticas institucionales porque mejora la legitimidad de la organización y de los actores inmersos en ella. Entonces, la creación de la Dirección generó incentivos políticos para producir políticas culturales, priorizando y legitimando la arena de política pública. También por el valor simbólico que tiene por ser un área cultural.

El mismo se centra en las cuatro siguientes dimensiones:

En la primera dimensión de análisis se centraliza en la creación de la Dirección de Cultura, explorando en las razones y estructura que adoptó. Intentando aproximarse a la institucionalidad de la misma, en el sentido de nuevas reglas de juegos e incentivos políticos.

La segunda dimensión analizará las capacidades institucionales de la Dirección de Cultura, desde la perspectiva de Skocpol, centrada esencialmente en los recursos humanos y financieros.

La tercera dimensión es desde el enfoque de Pierson relativo a los efectos de las políticas en los actores que operan en el área de la cultura.

En la cuarta se intentará revisar las políticas o líneas de acción culturales de la Dirección para dilucidar si se fomentaron nuevas políticas o si sólo hubo un reordenamiento de las mismas.

En la última se focaliza en una de las nuevas líneas de acción, llevada adelante por la Comisión Honoraria de Patrimonio Departamental de Canelones.

5.1 El nuevo status organizativo de la Dirección de Cultura

Razones de la creación de la Dirección

Las razones de la creación de la Dirección General de Cultura de la Intendencia de Canelones respondieron a cuestiones esencialmente políticas, por el compromiso asumido por el Frente Amplio en su programa de gobierno respecto a la cultura. *“Condicionante para la creación fue sin duda el programa del Frente Amplio. El programa exigía tomar alguna medida al respecto. Es una condicionante que se tomó como positiva...”* (Representante de la Intendencia de Canelones)

El programa de gobierno del Frente Amplio para el Departamento de Canelones entre los años 2005 y 2010 hace referencia a la ausencia de una política cultural en el Departamento, y las consecuencias en el deterioro del patrimonio cultural y demás. *“La cultura ha sido una de las banderas de la izquierda...lo único que hacía esa Sub Dirección era administrar los bienes, el teatro, administraba la Orquesta Municipal, pero no había una gestión cultural...Porque que no haya una política cultural es una política cultural”* (Representante de la Dirección de Cultura). El programa estrictamente no hace mención a la creación de una Dirección, pero si mandata a tomar acciones respecto al tema y para eso se vio necesario crear una Dirección de Cultura.

Estructura de la Dirección de Cultura

La Dirección General de Cultura se desprende de lo que era la Dirección de Bienestar Social y Cultura, de la cual también se genera la Dirección General de Desarrollo Social.

La Dirección General de Cultura queda compuesta internamente por una Dirección de Cultura, y absorbe a la Dirección de Deporte y a la Dirección de Zoológicos, además de la Unidad de Animación y Recreación, y luego la Comisión de Patrimonio *“...se diversificó el concepto de cultura, porque por ejemplo Deportes esta en Cultura, que a nivel nacional está en otro Ministerio, no está en el de Educación y Cultura. Bueno para la Comuna la cultura incluía el Deporte. Recreación está en Cultura...Los jóvenes han sido y siguen siendo unos grandes promotores de movimientos culturales de muy distinto tipo pero están en la Dirección de Desarrollo Social y no en la de Cultura”* (Representante de la Intendencia de Canelones)

Esto es un asunto que despierta algunos debates en torno a la cultura; ¿estas Direcciones están en la Dirección General de Cultura porque se diversificó el concepto cultura?

Se puede pensar razonablemente que Deportes y Zoológicos no son asuntos culturales. Por tanto esto genera una tensión en la Dirección; explicada principalmente porque ambas Direcciones insumen buena parte del Presupuesto. Esto es fundamentalmente una puja por los recursos. La Dirección General de Cultura está manejando un presupuesto de unos \$150.000.000, que sería alrededor de un 7% del total del Presupuesto de la Intendencia en Programas de Funcionamiento. A la interna, las Direcciones de Deportes y Zoológicos se llevan buena parte del mismo. Y ese es el problema principal con que estas áreas integren la Dirección de Cultura. Porque el trabajo de éstas Direcciones lo realizan con gran independencia respecto a la Dirección General. El único ámbito de coordinación que se ha consolidado hace poco tiempo es en el Vértice Cultural.

Esta situación genera un debate respecto a una posible reestructuración de la Dirección. Este asunto es uno de los que plantea el programa de gobierno del Frente Amplio para este período 2010-2015. También se plantea desde los gobernantes, que insisten en que *“Un aspecto básico que está faltando es, que está marcado en lo que tiene que ser y que va a ser, una reestructura de la Intendencia Comunal, y tiene que haber una reestructura funcional de la Dirección de Cultura...”* (Representante de la Dirección de Cultura)

De todas formas, este nuevo status organizativo supuso ganar un espacio en la estructura municipal por parte de la Dirección General de Cultura y de ésta arena de política. La cual es legitimada por esta nueva práctica institucional.

La introducción de nuevas reglas de juego forjó nuevos incentivos a las organizaciones culturales del Departamento para generar líneas de acción en cultura y lo canalizaron por la Dirección. *“muchas de las organizaciones culturales vieron en esta oportunidad SU oportunidad”* (Representante de la Intendencia de Canelones). *“Aparecieron una cantidad de nuevos actores culturales que hasta ese momento ni siquiera recurrían a la Intendencia porque pensaban que no había apoyo”* (Representante de la Intendencia de Canelones)

“Los actores culturales se están haciendo sentir” (Representante de la Dirección de Cultura) *“Canelones tenía como ocultas un montón de redes sociales que trabajaban en cultura”* (Representante de la Intendencia)

5.2 Capacidades institucionales

Las capacidades institucionales, en el sentido de Skocpol, de contar con funcionarios de carrera leales y calificados y la fuente y cuantía de los recursos económicos es un aspecto central en éste análisis. El nuevo status organizativo de la Dirección de Cultura no se reflejó en la creación de capacidades institucionales de la misma. Porque se mantuvo el mismo presupuesto que tenía asignada la Sub Dirección perteneciente a la Dirección de Bienestar Social y Cultura. Y porque no se contrataron recursos humanos calificados, sino que se continuó con el perfil administrativo de los mismos. Entonces, si bien se crea una nueva Dirección, a la misma no se adjudican las capacidades institucionales necesarias para que esta sea capaz de lograr sus objetivos o implementar nuevas políticas.

La Dirección de Cultura encontró básicamente en éstos dos aspectos sus principales dificultades de funcionamiento, que es destacada por todos los entrevistados, y es la insuficiencia de recursos, tanto humanos como financieros.

La insuficiencia de recursos financieros, es decir restricciones de tipo presupuestal, se manifestaron de dos maneras: primera y principal, se destinaron montos insuficientes, ya que el Presupuesto fue igual a años anteriores, con una carga importante de presupuesto para los sueldos de los funcionarios, y una parte mínima destinada a inversiones (generar políticas). Y en segundo lugar, lo presupuestado no siempre estuvo disponible en las arcas de la Intendencia cuando se necesitó. En el sentido de Skocpol, es la posibilidad y flexibilidad de utilizar los recursos disponibles. También se mencionó que el Presupuesto está ‘inflado’ porque dentro del Presupuesto para Cultura se considera también los de las Direcciones de Deportes y Zoológicos. *“Si uno ve el Presupuesto, dice que Cultura tiene un gran Presupuesto. Pero incluye todo Deportes, todo Zoológicos, todos los guarda vidas”* (Representante de la Dirección de Cultura)

La dificultad con los recursos humanos no es por falta de personal en general, sino por la ausencia de recursos humanos calificados, con el perfil técnico que así requiere la cultura. No había personal calificado, y no se ha contratado hasta el año 2012. Los funcionario de la Dirección son administrativos, funcionarios de carrera de la Intendencia. No hay ningún gestor cultural. Lo que hace esto aún más difícil es que la política organizacional de la Intendencia ha sido penar a sus funcionarios mandándolos a trabajar para los espacios culturales como la Biblioteca o el Teatro. Y esto continúa pasando. *“Muchas veces las*

Casas de la Cultura se convertían en el lugar donde mandaban de penitencia a los funcionarios que administrativamente no funcionaban” (Representante de la Intendencia de Canelones) *“La otra limitante que tenemos es, por años de prácticas irregulares en el manejo de los recursos humanos, estamos muy limitados en cuanto a la contratación de recursos humanos, sobre todo en las áreas técnicas que es donde más estamos necesitando. Tenemos resuelta la parte administrativa pero sigue habiendo carencias en las áreas técnicas. Por ejemplo, queremos tener un Director Artístico en el Teatro y no un administrativo”* (Representante de la Dirección de Cultura)

Tampoco se crearon capacidades institucionales en el sentido de Narbondo, Ramos y Zurbriggen, para que la Dirección de Cultura sea capaz de desempeñar sus tareas de manera eficaz y eficiente, por la ausencia de una estructura jerárquica y división funcional claramente establecidas *“Falta que las pirámides realmente lo sean, con el formato que vaya a tener, no importa, pero hasta el momento lo que hay es algo que se desmembró con parches que se pusieron, que se agregaron, más o menos vinculados...”* (Representante de la Dirección de Cultura)

5.3 El efecto que se vuelve causa en términos de Pierson

La creación de la Dirección de Cultura y sus políticas generaron una demanda en grupos sociales principalmente y también en públicos masivos que modificaron los incentivos de éstos, para que demanden nuevas políticas y líneas de acción en cultura. *“Cuando vos empezaste a decir yo voy a generar políticas culturales, nos saltaron un montón...”* (Representante de la Intendencia). Es lo que los entrevistados llaman generación de demandas en el área cultural.

Un ejemplo de esto es lo que sucedió con las fiestas populares locales, que es una de las nuevas líneas de acción en cultura que ha desarrollado la Dirección de Cultura. Las mismas surgieron como respuesta a una demanda de la comunidad, como lo dicen los entrevistados, porque no era un objetivo que se había planteado la Dirección. Esto significa que se generó una nueva línea de acción cultural producto de los incentivos generados a algunos actores por las políticas culturales que desarrolla la Dirección.

Asimismo hay otros actores que se han involucrado en la cultura a partir de la creación de la Dirección de Cultura, las comunidades locales, identificadas con tradiciones canarias.

Las organizaciones culturales del Departamento, que hasta el momento no habían recurrido a la Intendencia, comenzaron a considerarla como un actor, al cual acudir para trabajar en la cultura del Departamento. Los alcaldes, de reciente aparición en el panorama político, también han mostrado los efectos de las nuevas políticas culturales de la Dirección, involucrándose en el área, e intentando canalizar demandas y generar líneas de acción concretas.

5.4 Las líneas de acción culturales de la Dirección

La creación de una nueva Dirección de Cultura genera incentivos políticos para implementar nuevas políticas. Esto sucede por varias razones, entre ellas porque la creación de una Dirección legitima la arena de política, a la organización y a sus actores.

La Dirección de Cultura ha operado en distintas líneas: el programa más importante en cuanto al presupuesto es de cursos en educación no formal. Administra los espacios culturales más tradicionales como teatros, museos, etc. Ha comenzado en éste último tiempo a organizar fiestas populares locales, entre ellas el carnaval. También comenzó una línea de animación socio cultural que ha sido muy bien evaluada hasta el momento. Entre otras. Se pasará a examinar cada una de ellas.

Las heredadas

El programa más importante en cuanto a los recursos necesarios para su funcionamiento es Cultura en Cursos, porque tiene un peso importante en el presupuesto de la Dirección y en los recursos humanos por la cantidad de horas docentes. El mismo sufrió una reformulación cuando asumió la nueva Dirección, pero ésta no implicó cambios sustantivos en el programa, sino que fue más una organización de los docentes y cambios en los cursos dictados. Si bien puede considerarse una línea de acción tradicional en las Intendencias Departamentales, el mismo ha sido muy cuestionado, porque se debate sobre su competencia con la educación no formal. Uno de los entrevistados comentaba que esto ha desatado intensos debates respecto al rol de las Casas de la Cultura, de su posible competencia con la UTU, de si los cursos deberían formar parte de la cultura o no, si es un cometido de la Dirección educar o no. Estos debates llegan a cuestionar la noción misma de cultura: “...no manejando claramente que se entiende por cultura, cultura puede ser todo y

en definitiva no terminas haciendo nada” (Representante de la Intendencia de Canelones). Como no está definida claramente la cultura, ha sido difícil acordar áreas de intervención. *“...ahí te metes en las propias inercias del concepto cultura que hay en el Departamento”* (Representante de la Intendencia de Canelones). La educación no formal y la cultura son áreas de intervención diferentes. Y la Dirección continúa en esta línea consciente de estar trabajando en el área educación no formal.

Otra línea de acción es la administración de todos los espacios culturales más tradicionales. Entre ellos están los teatros, museos, la Orquesta Municipal, la Banda Municipal, el Coro Municipal. Que lo absorbe de la Sub Dirección de Bienestar Social y Cultura. Y es lo que hacen la mayoría de las Intendencias en cultura. Esta ha sido una línea de tipo administrativa. Los encargados de estas áreas son administrativos y no técnicos. La única excepción es el caso del Conservatorio, que es dirigido por especialistas. En los últimos años se ha intentado poner énfasis en las distintas expresiones del arte; priorizando cada año una distinta.

Las nuevas líneas de acción

Una de las nuevas líneas de acción que asumió esta Dirección es la organización de las fiestas populares locales, entre ellas el carnaval, lo cual es algo nuevo porque antes lo tenía una Comisión que dependía directamente del Intendente. Casi la totalidad de las localidades del Departamento tienen su fiesta, algunos son más tradicionales que otras. Ejemplos de estos son: la Fiesta Nacional de la Vendimia, el Festival del Gaucho, la Fiesta del Pan y el Vino, la Semana de Santa Lucía, el Festival de Tango, entre muchas otras.

También existe una nueva línea de acción, con el objetivo de la alfabetización digital. Esencialmente es un convenio con ANTEL, en el cual se instalan espacios de inclusión digital, donde ANTEL proporciona las computadoras con conectividad y la Intendencia se hace cargo de la infraestructura y los docentes. En este sentido, también pueden ubicarse los accesos a internet desde las Bibliotecas Municipales.

Otra línea de acción innovadora de la Dirección es la que lleva adelante la Unidad de Animación Socio Cultural, que se creó en el año 2006, por lo que es una línea nueva, que comienza con el gobierno de Carámbula. Ha tomado un gran protagonismo no sólo dentro de la Dirección de Cultura sino incluso en la Intendencia. El objetivo de esta Unidad es

“ejecutar políticas públicas en el campo de lo comunitario, en la organización comunitaria” (Representante de la Dirección de Cultura) La Unidad tiene como principal herramienta de trabajo el juego. Por medio del mismo trabaja en diferentes áreas y con diferentes poblaciones, especialmente niñez, juventud, y también adultos mayores. Se desarrolla en tres ejes principalmente: capacitación, por medio de cursos y talleres, para formar animadores; actividades lúdicas comunitarias, con juegos y recreación; y actividades culturales. El trabajo está a cargo de Técnicos en Recreación; cada municipio tiene uno de referencia. Por tanto, es el área más técnica dentro de la Dirección. Y es a la única área dentro de Cultura que se le contrató más personal, y calificado. La animación incluso es planteada por la Dirección General como un objetivo en sí mismo (es un objetivo específico 2011-2015). Pero en realidad es una herramienta de trabajo en la cultura, es un modo de acción. Se apreció una gran autonomía para realizar su trabajo respecto a la Dirección de Cultura, porque el único ámbito de coordinación entre la Unidad y los restantes integrantes de la Dirección es el Vértice Cultural de reciente creación. También puede cuestionarse su integración a la Dirección de Cultura, ya que sus ejes de trabajos están muy relacionados al desarrollo social, y trabajan mucho con la Dirección de Desarrollo Social, especialmente porque atiende a poblaciones como niñez, juventud y adultos mayores, que son Áreas que conforman la Dirección General de Desarrollo Social. Podría considerarse que los deportes es otra de las líneas de acción de la Dirección de Cultura, ya que dentro de la Dirección de Cultura está la Dirección de Deportes y también la de Zoológicos. Como se mencionó anteriormente, estas Direcciones se desempeñan con gran autonomía respecto a la Dirección General de Cultura. El escaso relacionamiento, o los intentos de trabajo coordinado se realizan por medio del Vértice Cultural, que se creó recientemente.

No están en la Dirección de Cultura

Se puede pensar que hay políticas culturales de la Intendencia de Canelones que quedaron por fuera de la Dirección. Puede considerarse que desde otras Direcciones o Áreas de la Intendencia se diseñan e implementan políticas culturales. El Área Juventud de la Dirección de Desarrollo Social ha desarrollado y desarrolla un fuerte movimiento juvenil, con un enérgico énfasis en lo cultural, como recitales musicales, encuentros de arte, etc. Para los

mismos contó con amplio apoyo del Instituto Nacional de la Juventud. Pero no así con la Dirección de Cultura, la cual parece estar muy al margen de todas las actividades que desarrolla la Comuna Joven, ya que solo coordina alguna actividad con la Unidad de Animación de la Dirección de Cultura.

Balance

En resumen, podemos considerar que la Dirección de Cultura de la Intendencia de Canelones opera en las siguientes áreas culturales: cultura escrita (Red de Bibliotecas), en las artes escénicas (Ballet Folclórico), en complejo sonoro (Banda y Coro Municipal), y en patrimonio arquitectónico (principalmente Teatros y Museos). Los modos de acción utilizados principalmente son: la preservación, la difusión, la creación, la educación y la animación.

Los actores involucrados han sido principalmente el Estado, como implementador directo y como apoyo-motivador de la sociedad civil, y de organizaciones culturales. El Estado nacional también ha sido partícipe, ya que varios fondos del Ministerio de Educación y Cultura han llegado al Departamento. La participación de privados ha sido poca porque no se ha encontrado una vía legal para poder hacerlo.

La población objetivo han sido todas las personas que viven en el Departamento de Canelones, en todas y cada una de las localidades. Se trabajó intensamente y es un logro de la Dirección, que las políticas culturales estén mejor distribuidas en el territorio para que todas las localidades del departamento tengan acceso a bienes y servicios y culturales; no solo como espectadores sino también en la producción de los mismos.

Respecto al balance que se hace desde la Dirección sobre el primer período de gobierno del Frente Amplio: *“La más importante de todas era afianzar una Dirección de Cultura... Ese es el principal logro. Establecer una Dirección que se ha fortalecido, que se encuentra armada...”* (Representante de la Dirección de Cultura)

5.5 La Comisión Honoraria de Patrimonio Departamental de Canelones

La cuestión patrimonial (material e inmaterial), que sería el diseño y ejecución de políticas patrimoniales estuvo a cargo de manera exclusiva de la Comisión Honoraria de Patrimonio Departamental de Canelones (C.H.P.D.C.) Algunos hechos contribuyeron con esta situación, como que la Intendencia, por medio de la Dirección de Cultura, le suministra personal; un grupo de personas que trabajaban en la Intendencia. Posteriormente la incorpora como parte de la Dirección General de Cultura, compartiendo también el Presupuesto Departamental asignado a la Dirección.

Lo que también significó que, como el sentido de identidad es una de las dimensiones por las que se selecciona los bienes materiales e inmateriales del patrimonio, como lo sostiene Esmoris, este objetivo de la Dirección de Cultura, propiamente cultural, también quedó en manos de la Comisión, que fue desde donde se trabajó “...rescatamos allí una serie de actividades que tienen que ver con el patrimonio inmaterial que se vinculan directamente con las tradiciones canarias” (Representante de la C.H.P.D.C) Entonces tenemos dos líneas de acción o políticas culturales que quedaron bajo la órbita de Comisión, primero desde fuera de la Intendencia y luego desde el interior de la misma pero no desde la Dirección de Cultura. A lo que posteriormente se le agrega la gestión de los museos. Son tres políticas, fuertes, importantes, que permanecieron bajo la gestión de la Comisión y no así de la Dirección.

Por tanto, cuando la Comisión comienza a formar parte de la Intendencia, puede considerarse que éstas son líneas de acción estrictamente nuevas, que nace con el gobierno del Frente Amplio; en una primera etapa por fuera de la Intendencia, y después desde el interior de la Intendencia integrando la Dirección General de Cultura.

Es una cuestión interesante ver que cuando la C.H.P.D.C comenzó a trabajar en 2005 en esta política, la misma todavía no estaba relacionada de alguna forma a la Dirección de Cultura y/o a la Intendencia. “podemos decir que se fue dando en forma paralela” (Representante de la C.H.P.D.C) Incluso cuando forma parte de la Intendencia, continúan procesos de trabajo paralelo, cada uno en su área de trabajo, con una división bien marcada de tareas. EL punto de inflexión lo marca la creación del Vértice Cultural, recién en 2011, donde la Comisión y la Dirección General de Cultura comienzan un acercamiento, y un trabajo más coordinado. Aunque no colectivo. Por tanto, puede decirse que hubo dos etapas

en el relacionamiento con la Dirección: desde la creación de la Dirección de Cultura y la incorporación de la Comisión a la Dirección, sería la primera. Y la creación del Vértice Cultural, abre una segunda etapa, al cual se lo describe como una *“Instancia natural de coordinación de actividades”* (Representante de la C.H.P.D.C)

Esto también implicó que en sus inicios la Comisión no tuviese presupuesto asignado. El mismo recién se contemplaría en el último presupuesto del período 2011-2015. Por esta razón el trabajo de la Comisión fue *“Al no tener presupuesto, nuestro trabajo era recurrir, oír, responder a lo que las comunidades nos planteaban”* (Representante de la C.H.P.D.C)

Aparte de que marca un cambio en la distribución de los recursos, principalmente del presupuesto. Si bien por un lado se afirma que dentro del presupuesto asignado para la Dirección de Cultura en éste último período, la Comisión fue una de las prioridades, también se sostiene que la Dirección sólo contempló parcialmente el presupuesto solicitado por la Comisión *“Atendiendo al presupuesto que se dedica a esta actividad, no está mal que diga que es una de las actividades prioritarias”* (Representante de la C.H.P.D.C)

“Ahora la Dirección de Cultura contempló en lo que pudo, se puede decir que muy parcialmente, pero lo hizo, sobre todo la parte de cómo atender los museos” (Representante de la Comisión) Se observa una notoria puja por los recursos económicos, producto de los cambios en las reglas de juego. Como se mencionó anteriormente, la Dirección de Cultura no ha contado con los recursos económicos necesarios para desarrollarse satisfactoriamente, y tiene que competir por los mismos con la Comisión, una entidad que se fortalece, paralelamente a la Dirección. Esta situación parece haber debilitado a la Dirección de Cultura.

Lo que logra internamente la Comisión es consolidar un equipo de trabajo. Tiene funcionarios que trabajan exclusivamente para la Comisión. Pero, y es de destacar, comparando con el personal de la Dirección, con un perfil más técnico. Porque cuentan con una arquitecta que es a tiempo compartido con la Dirección de Planificación Territorial. Y con un periodista e investigador, muy vinculado al área cultural, especialmente carnaval y patrimonio. Aunque igualmente consideran tener el mismo problema que la Dirección (probablemente gran parte de la Intendencia también) con la falta de perfil o falta de capacitación necesaria para trabajar en Cultura, y específicamente en Patrimonio.

Otro aspecto a destacar es la gestión de la Presidenta; si bien la Presidencia de la Comisión es de carácter honorario, ella está muy dedicada a la Comisión. Este proceso, y el mismo protagonismo que ha adquirido la Comisión es, en parte, explicado por su dedicación a la Comisión *“Y sin duda la impronta que le dio la Presidenta, que prácticamente no condice con otros ámbitos, porque es la que está siempre al pie del cañón. Es como la conductora del proceso. Es evidente. Y es parte del equipo. Y eso es una diferencia sustancial por la forma en que logramos trabajar”* (Representante de la C.H.P.D.C.)

Se demuestra un respaldo importante a la gestión de la Presidenta Honoraria de la Comisión. Pero ¿Qué poder tiene? ¿Cómo está distribuido el poder entre la Presidenta de la Comisión y el/la Directora/a General de Cultura? ¿Cada una manda en su área de trabajo? El personal que trabaja en la Comisión es dependiente de la Dirección de Cultura porque la Comisión no puede contratar personal; pero se mencionó en una entrevista que había que pedir autorización a la Presidenta para que alguno de sus funcionarios participara en una actividad determinada. Entonces ¿las decisiones finales realmente las tiene el/la Directora/a General de Cultura? Porque la Presidenta de la Comisión no pertenece a la estructura municipal, no tiene una dependencia jerárquica. Estas son preguntas que quedan planteadas, sin respuestas, dado el alcance de este trabajo.

Asimismo, en varios Departamentos de Uruguay hay Comisiones Departamentales de Patrimonio, de carácter honorario, conformadas por integrantes de la Intendencia, vecinos con trayectoria en el asunto, profesionales, etc. Entre ellos está San José, Durazno, Salto, Maldonado, Soriano, Flores, Tacuarembó, Paysandú. La mayoría de estas se dedica al rescate, puesta en valor, conservación y preservación del patrimonio. También en asesorar a los Ejecutivos y Legislativos Departamentales en el señalamiento de los bienes a declarar de Interés Departamental, y hacer las gestiones para que sea declarado Monumento Histórico Nacional. Sólo Montevideo tiene una Unidad de Patrimonio integrada a la Intendencia, como parte de la misma. Pero en Canelones se da un fenómeno particular por el protagonismo que toma la Comisión, y luego por la introducción de la misma a la Intendencia, bajo la órbita de la Dirección General de Cultura. Pero sin una ubicación claramente establecida. Ahora, que ya está dentro de la Intendencia, si habría que establecerla en el diseño institucional, en la estructura jerárquica, *“Yo creo que ahora ya*

tendríamos que pensar en buscarle una forma institucional. Crear, como en Montevideo, la Unidad de Patrimonio” (Representante de la C.H.P.D.C)

Esto último es un asunto central, pero nada sencillo de resolver. La Comisión ya está inserta en la Intendencia y en la Dirección; lo que debe establecerse claramente es su ubicación institucional, y por tanto, sus dependencias jerárquicas. Lo que implicaría otorgarle un cargo de Directora, o sea un puesto de confianza, a la Presidenta de la Comisión, lo que seguramente no sea bien visto públicamente por su familiaridad con el Intendente. Además de que tendría que estar subordinada jerárquicamente a la Directora de Cultura, lo que hasta ahora es bastante difuso. De lo contrario, ella que ha cultivado un gran prestigio por su labor en la Comisión, quedaría por fuera de la misma. La disputa por los recursos es otro nudo central, pero que ya está instalado.

5.6 Ensayando interpretaciones

En base a la descripción anterior, la creación de la Dirección de Cultura reorganizó la oferta cultural; reformuló y consolidó las acciones culturales que ya desarrollaba la Sub Dirección anterior, y agregó un mínimo set de políticas nuevas. Por tanto la Dirección de Cultura tiene un rol más bien organizativo que innovador. Igualmente hay un reposicionamiento del área cultural, y en ese sentido, la cultura gana un espacio en la estructura de la Intendencia. Pero al mismo tiempo que se crea la Dirección de Cultura, se genera, paralelamente, una entidad que le compite por los recursos, la legitimidad, el prestigio, los espacios de acción, como sucede con la Comisión Honoraria de Patrimonio.

6. Consideraciones finales

La cultura, que se reivindicó como bandera política de la izquierda local, implicó para el Frente Amplio asumir un compromiso en su programa de gobierno de tomar acciones respecto a la cultura en el Departamento de Canelones. En ese sentido se crea la Dirección General de Cultura de la Intendencia de Canelones.

La estructura interna que se adopta para la Dirección General de Cultura generó desconciertos, por la inclusión en su interior de las Direcciones de Deportes y Zoológicos, que poco tienen que ver con el área cultural. Esto constituye un problema, porque la Dirección General de Cultura solo operó como tal con la Dirección de Cultura, y en alguna medida con la Unidad de Animación, que son las únicas partes de la Dirección General, el resto son agregados, que funcionaron de forma autónoma.

Además de que se crea una Dirección que se plantea objetivos ambiciosos pero no se le adjudican los recursos necesarios para que pueda cumplirlos. La Dirección creada no contó con las capacidades institucionales necesarias para cumplir eficazmente con los objetivos que se había propuesto. En ese sentido, la Dirección realizó intentos de implementar nuevas políticas, pero los recursos -humanos y financieros- fueron la principal limitante.

Una Dirección que en un principio se planteó objetivos más de forma de gestionar las políticas- como descentralización- que de políticas concretas, y que además demostró ser muy permeables a las demandas de los canarios. En el sentido de que algunas políticas, como el Programa Cultura en Cursos, el cual la primera Directiva que asumió pensaba reducirle la importancia, pero que al final se terminó ampliando por una fuerte demanda de la sociedad. No hay un horizonte claro de lo que realmente se quiere, porque se quiere todo; sin terminar de definir claramente que es cultura para ellos, y por tanto, en qué áreas intervenir y en cuáles no.

De todas formas, la adopción de esta nueva práctica institucional generó incentivos políticos para desarrollar nuevas políticas. La Dirección, igualmente, mantuvo las clásicas y tradicionales líneas de acción en cultura, y se arriesgó a adoptar un mínimo set nuevo de políticas. Algunas líneas de acción que son completamente nuevas, como la llevada

adelante por la Unidad de Animación y la de alfabetización digital. Y otras que ya desarrollaba la Intendencia, desde fuera de la Sub Dirección y que absorbió la Dirección de Cultura, como la organización de fiestas locales, el carnaval, y todo lo concerniente a Deportes y Zoológicos. Esto le implicó ganar más espacios, al concentrar políticas que estaban por fuera de la anterior Sub Dirección. A pesar de esto, la Dirección General de Cultura continúa con una función más de tipo administradora que innovadora en cuanto a las políticas que desarrolla.

De todos modos la creación de la Dirección implicó para esta arena de política ganar un espacio en la estructura de la Intendencia. Al mismo tiempo que la legitimó.

Las políticas de la Dirección generaron efectos políticos en actores que operan en el área cultura, en el sentido de Pierson. Las mismas operaron como incentivos a que estos actores demanden nuevas políticas, y generan las propias, con o sin el apoyo de la Dirección, ya que algunas veces lo tuvieron y otras no.

El aspecto trascendente es que, paralelamente a la creación de la Dirección General de Cultura, se desarrolla otra entidad, la Comisión Honoraria de Patrimonio Departamental de Canelones, que implementa políticas culturales importantes, como las de patrimonio e identidad. Cuestiones esencialmente culturales, y en el caso de la identidad, el objetivo cultural que se planteó la Dirección de Cultura para el primer período de gobierno. La Comisión se fortalece por el apoyo que recibió desde la Intendencia, incluso cuando funcionaba por fuera de la misma, ya que desde el comienzo el grupo de personas que trabajó para la Comisión fueron funcionarios de carrera de la Intendencia. Luego la Comisión ingresa a la Intendencia, y la misma le compete por los recursos a la Dirección, y la desafía en sus actividades, porque a las políticas de patrimonio e identidad que lleva adelante la Comisión, se le agrega la gestión de los museos. Además de que apaga la autoridad de la o el Director General de Cultura, desde donde es un muy difícil construir un liderazgo porque continuamente está siendo desafiado por las partes. Partes con importantes niveles de autonomía, como Deportes y Zoológicos, también la Unidad de Animación, y con funcionamiento independiente como el de la C.H.P.D.C.

En conclusión, la creación de la Dirección General de Cultura marcó el inicio de una incipiente institucionalidad cultural en Canelones; en el sentido de genera nuevas reglas de juego, que forjaron incentivos políticos para llevar adelante nuevas políticas, y despertó efectos políticos en actores culturales externos a la Dirección. Además de que provocó redistribuciones de poder en cuánto hubo cambios en el Presupuesto Departamental, se crearon nuevos cargos políticos, se trasladaron algunas políticas desde otras Direcciones hacia la Dirección de Cultura, entre otros. Asimismo, la organización y sus actores adquirieron legitimidad por adoptar esta nueva práctica institucional.

Pero este proceso se vio empañado por la consolidación de la Comisión Honoraria de Patrimonio Departamental de Canelones, que constituye, en esta arena de política, una competencia fuerte por las políticas, los recursos, y el liderazgo de la Dirección General de Cultural.

7. Bibliografía

Abal Medina, Jorge Manuel (2010) *Manual de Ciencia Política*. Eudeba Editorial. Buenos Aires

Aguilar Villanueva, Luis, ed. (1994) *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa; colección Antologías de Política Pública/1

Ander-Egg, Ezequiel. (1987) *La Política Cultural a nivel Municipal*. Consejo de Investigaciones científicas y tecnológicas de Entre Ríos. Editorial Entre Ríos. Entre Ríos

Bayardo, Rubens (2005) *Políticas culturales y cultura política*. En Revista Electrónica de Crítica Social Argumentos. Número 5. Buenos Aires

Brunner, Joaquín (1992) *América Latina: Cultura y modernidad*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Editorial Grijalbo. México, D.F.

Brunner, Joaquín (1987) *Políticas Culturales y Democracia: Hacia una teoría de las oportunidades*. En García Canclini, Néstor, Políticas Culturales en América Latina. Colección enlace. Cultura y Sociedad. Pp. 175-203. Editorial Grijalbo. México D.F.

Esmoris, Manuel. (1959) *El Patrimonio y las tradiciones culturales. Las novedades del pasado y su gestión*. Montevideo. Disponible en www.gestioncultural.com.uy

García Canclini, Néstor (1995) *Ideología, cultura y poder*. CBC-UBA. Buenos Aires

Hall Peter y Taylor Rosemary (1996) *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Political Studies 44 pp. 936 -957

Hernández Sampieri Roberto, Fernandez Collado Carlos y Baptista Lucio Pilar (2003) *Metodología de la Investigación*. McGraw- Hill. México D.F.

Immergut Ellen M. (1998) *The Theoretical Core of the New Institutionalism*. En Politics & Society 26 pp. 5-34

King Gary, Keohane Robert, Verba Sidney (2000) *El diseño de la investigación social*. Alianza Editorial. Madrid

Lauraga, Ma. Elena (2004) *Política y gestión municipal en Uruguay. Competencias y restricciones de los gobiernos departamentales en un estado unitario*. En Juan Pineda y Rita Grandinetti (coords.) *La gestión urbana en gobiernos locales. Experiencias Latinoamericanas*, Universidad Nacional de Toluca, México, y Universidad Nacional de Rosario

Lowi, Theodore (1964) *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política*. En *La Hechura de las Políticas*, Aguilar Villanueva, Luis (comp.). México

Manheim Jarol y Rich Richard (1988). *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*. Alianza Editorial. Madrid

Mann, Michael (1984) *El Poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados*. Revista Académica de Relaciones Internacionales, Núm. 5 en www.relacionesinternaciones.info

Mann, Michael (1997) *Las fuentes del poder social II*. Alianza Editorial. Madrid

Martorelli y Martorelli, L. (1997) *MERCOSUR, las culturas regionales y la comunicación contemporánea*. En Cuadernos del Claeh n° 78-79. Montevideo

Meny, I., Thoenig, J. C. (1992) *Las políticas públicas*. Ariel Ciencia Política. España

Moles, A. (1978) *Sociodinámica de la cultura*. Paidós. Buenos Aires

North, Douglass (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México D.F

Pierson, Paul (1993) *When effect becomes cause: policy feedback and political change*. World Politics 45

Skocpol, Theda. (1985) *El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual*. Disponible en www.cholonautas.edu.pe Biblioteca Virtual en Ciencias Sociales. Perú

Sosnowski, S. (1999) *Apuestas culturales al desarrollo integral de América*. Ponencia presentada en FORO-BID, París, Marzo 1999

Stolovich, L., Lescano G., Mourelle J. (1996) *Impactos económicos y ocupacionales de las actividades culturales*. Documento de trabajo N° 90. CIEDUR. Montevideo

Yúdice, G. y Miller, T. (2004) *Política Cultural*. Editorial Gedisa. Barcelona

Yúdice G. (2002) *El recurso de la cultura*. Editorial Gedisa. Barcelona

Zurbriggen Cristina (2006) *El institucionalismo centrado en los autores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas*. En *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26, N°1, pp. 67 – 83. Montevideo

Zurbriggen Cristina (2007) *La falacia tecnocrática y la reforma del Estado*. *Revista Nueva Sociedad* N° 210, pp. 157 – 172. Montevideo