



Facultad de  
**Información y  
Comunicación**



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

## **Maestría en Información y Comunicación**

Tesis para defender el título de la Maestría en  
Información y Comunicación

### **Análisis de los espacios deliberativos de políticas públicas en cultura. La democracia cultural en el Uruguay: caso Plan Nacional de Cultura Gonzalo Carámbula (2016-2019)**

Autor: Lic. Santiago Turenne

Directora de tesis: Dra. María Inés de Torres

Montevideo

29 de noviembre de 2023

## ÍNDICE

RESUMEN.....	2
Palabras claves.....	2
ABSTRACT.....	3
Keywords.....	3
1. INTRODUCCIÓN.....	4
1.1. Antecedentes.....	4
1.2. Propuesta de investigación.....	10
1.3. Apuntes metodológicos.....	12
1.3.1. Unidad de análisis.....	12
1.3.2. Categoría y subcategorías de análisis.....	13
1.3.3. La aplicación del cubo de la democracia.....	14
I - Alcance de participación.....	15
II - Tipo de comunicación y toma de decisión.....	16
III - Extensión de autoridad o poder.....	16
2. ESTUDIO TEÓRICO: LA DEMOCRACIA CULTURAL.....	18
2.1. ¿Qué entendemos por democracia cultural?.....	18
2.1.1. El derecho de participar en las decisiones políticas.....	19
2.1.2. Las innovaciones democráticas.....	20
2.1.3. Otro caso de estudio sobre participación ciudadana en Uruguay.....	22
2.2. La democracia deliberativa.....	24
2.2.1. La argumentación racional en la esfera pública.....	25
2.2.2. Críticas desde la teoría política feminista.....	26
2.3. La información como elemento central de la democracia.....	28
2.3.1. La cultura digital.....	29
2.3.2. La gobernanza de la información.....	30
2.3.3. Críticas desde una perspectiva de democracia.....	31
2.4. El ciclo de vida de una política pública participativa.....	33
Fase 1. Definición del problema.....	34

Fase 2. Formulación de alternativas.....	35
Fase 3. Toma de decisión.....	35
Fase 4. Implementación.....	35
Fase 5. Evaluación.....	36
2.4.1. Los actores involucrados en la participación.....	36
2.4.2. Las prácticas de participación.....	37
3. ESTUDIO EMPÍRICO: PLAN NACIONAL DE CULTURA.....	39
3.1. Lanzamiento del proceso consultivo del Plan Nacional de Cultura, año 2016.....	39
3.1.1. La toma de decisión.....	40
3.1.2. Los recursos técnicos.....	41
3.1.3. El plan de ejecución.....	43
3.1.4. El documento resultado.....	44
3.2. Redacción de la Ley Nacional de Cultura y Derechos Culturales, año 2018.....	44
3.2.1. La jerarquización de la cultura.....	45
3.2.2. La creación de un nuevo Ministerio de Cultura y Derechos Culturales.....	45
3.2.3. El Sistema Nacional de Cultura como propuesta de gobernanza.....	46
3.3. Publicación: Plan Nacional de Cultura. Sistematización del proceso, año 2019....	48
3.3.1. Los ejes transversales.....	49
3.3.2. Los ejes de acción y sus objetivos.....	50
3.4. Logros obtenidos durante la implementación del Plan Nacional de Cultura.....	53
3.4.1. Posicionamiento de la cultura en la agenda política y pública.....	53
3.4.2. Una comunicación directa con el sector cultural, sus contextos y sus demandas .....	55
3.4.3. Ejercitar políticas de desarrollo cultural país.....	56
3.5. Obstáculos durante la implantación del Plan Nacional de Cultura.....	58
3.5.1. Tensiones entre técnicos y políticos.....	58
3.5.2. Tensiones entre lo local y lo regional.....	61
3.5.3. Tensiones entre la eficacia y la duplicación de esfuerzos.....	62
3.6. Aplicación del cubo de la democracia a los espacios de participación del Plan Nacional de Cultura.....	64

3.6.1. ¿Quiénes participaron?.....	64
3.6.2. ¿Cómo participaron?.....	65
3.6.3. ¿Qué extensión de autoridad tuvieron esos espacios participativos?.....	67
4. CONCLUSIONES.....	72
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	77
ANEXOS.....	82
Entrevista con Sergio Mautone, director nacional de Cultura en el período 2015-2020 .....	82
Entrevista con Sebastián Aguiar, responsable metodológico sobre los ejercicios de participación aplicados durante el proceso de consulta ciudadana del PNC.....	82
Plan Nacional de Cultura, versión 1.1. Documento interno.....	82
Declaración de la Comisión Nacional de Cultura ante el Congreso Nacional del FA. .	82

## ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

Figura 1. El cubo de la democracia.....	15
Tabla 1. Alcance de participación.....	15
Tabla 2. Tipo de comunicación y toma de decisión.....	16
Tabla 3. Extensión de autoridad o poder.....	17
Figura 2. Línea de tiempo PNC.....	43
Figura 3. Ejes transversales y de acción PNC.....	49
Gráfica 1. ¿Quiénes participaron?.....	65
Gráfica 2. ¿Cómo participaron?.....	67
Gráfica 3. ¿Qué extensión de autoridad tuvieron esos espacios participativos?.....	68
Gráfica 4. Cubo de la democracia aplicado al PNC.....	68

El truco más simple de todos es insistir en que nada que podamos imaginar es imposible y, de ese modo, buscar las cosas más improbables que se nos ocurran e incorporar su existencia, o la posibilidad de su existencia, a nuestro pensamiento.

H. BECKER

## **RESUMEN**

Esta investigación analiza los mecanismos implementados por la Dirección Nacional de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura para la deliberación de políticas públicas culturales durante el proceso de elaboración del Plan Nacional de Cultura Gonzalo Carámbula (2016-2019), permitiendo cuestionar la implementación del paradigma político de la democracia cultural en el Uruguay.

Basado en la crítica del modelo cultural uruguayo, así como en la apreciación del carácter plural de las sociedades contemporáneas, se propone analizar la democracia cultural como garante de la libre expresión cultural en los espacios públicos y la participación efectiva en los espacios institucionalizados de decisión política. Por lo tanto, contribuir, bajo el horizonte disciplinar de las teorías democráticas, a redefinir las fronteras entre lo político y lo social para observar la relación comunicacional del Estado y la sociedad como instrumento de legitimación de democracia.

El diseño metodológico de investigación propuesto es de tipo cualitativo y contempla: (1) sistematización de resultados obtenidos durante la implementación del Plan Nacional de Cultura Gonzalo Carámbula liderado por la Dirección Nacional de Cultura; (2) caracterización de los ámbitos de participación ciudadana aplicados a este proceso según las variables del cubo de la democracia (Fung, 2006): ¿quiénes participan?, ¿cómo toman las decisiones?, ¿qué alcance de autoridad tienen esos espacios?; (3) aproximación y evaluación sobre los aciertos y dificultades en la implementación del Plan Nacional de Cultura según protagonistas del proceso provenientes del ámbito académico y político.

A partir de este estudio empírico se pretende alimentar el debate acerca de cómo una sociedad democrática contemporánea toma decisiones colectivas en el área de la cultura.

### **Palabras claves**

Políticas públicas, cultura, democracia cultural, participación ciudadana, espacios deliberativos.

## **ABSTRACT**

This research analyzes the mechanisms implemented by the National Directorate of Culture of the Ministry of Education and Culture for the deliberation of cultural public policies during the elaboration of the National Culture Plan Gonzalo Carámbula (2016-2019), allowing to question the implementation of the political paradigm of cultural democracy in Uruguay.

Based on the criticism of the Uruguayan cultural model, as well as the appreciation of the plural character of contemporary societies, it is proposed to analyze cultural democracy as a guarantor of free cultural expression in public spaces and effective participation in institutionalized spaces of political decision. . Therefore, contribute, under the disciplinary horizon of democratic theories, to redefining the borders between the political and the social to observe the communication relationship of the State and society as an instrument of legitimation of democracy.

The proposed research methodological design is qualitative and contemplates: (1) the systematization of results obtained during the implementation of the National Culture Plan Gonzalo Carámbula led by the National Directorate of Culture; (2) characterization of the areas of citizen participation applied to this process according to the variables of the cube of democracy (Fung, 2006): who participates? how do they make decisions? What scope of authority do these spaces have? (3) an approach and evaluation of the successes and difficulties in the implementation of the National Culture Plan, according to protagonists of the process from the academic and political spheres.

Based on this empirical study, fuel the debate on how a contemporary democratic society makes collective decisions in the area of culture.

### **Keywords**

Public Policies, Culture, Cultural democracy, citizen participation, deliberative spaces.

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1. Antecedentes

Proponerse analizar los espacios de deliberación de política pública en cultura, desde la perspectiva de la democracia cultural, desde el año 2016 al año 2019 en el Uruguay, nos ubica en el último período de tres gobiernos consecutivos del partido de izquierda Frente Amplio.

Fundado el 5 de febrero de 1971, el Frente Amplio significó la unificación en el plano político de las corrientes de la izquierda clásica, de los sectores progresistas surgidos en los partidos tradicionales (Partido Nacional y Partido Colorado, ambos fundados en el año 1836), de las figuras del sindicalismo, de la intelectualidad, militares civilistas y ciudadanos independientes de distintos perfiles ideológicos. En su proceso de acumulación hacia la construcción de una fuerza política se destaca el haber roto la hegemonía bipartidista en el Uruguay, la resistencia a la dictadura, contribuir a la recuperación de la democracia y el triunfo en las elecciones departamentales en la ciudad de Montevideo en el año 1989.

Luego de treinta y tres años desde su creación, el Frente Amplio logra, en las elecciones nacionales del año 2004 con el 50,4 % de los votos, la primera presidencia a cargo del doctor Tabaré Vázquez (2005-2010), seguida por la presidencia a cargo de José *Pepe* Mujica (2010-2015) y la tercera a cargo, nuevamente, del doctor Tabaré Vázquez (2015-2020).

Este giro a la izquierda del Uruguay se contextualiza dentro del ciclo progresista latinoamericano correspondiente a la década anterior. Si bien este ciclo fue interrumpido, Uruguay acompañó el fin de la década neoliberal con la primera asunción del Frente Amplio al gobierno (Moreira, 2017).

Sobre la democracia en la región en esta última década Constanza Moreira sostiene:

Las democracias en la región se expandieron, se transformaron, y superaron el déficit de legitimidad de que adolecían partidos, gobiernos y políticos en general. Para ello, utilizaron distintos instrumentos: desde el recurso a liderazgos carismáticos provenientes de los sectores más desplazados y subalternos políticamente (indígenas, mujeres, pobres), hasta los institutos de

democracia directa, pasando por extensos programas de redistribución de renta, defensa de los activos públicos y programas de transferencia monetaria directa a sectores vulnerables. Todo esto amplió de modo considerable su base electoral, y les dio márgenes de libertad considerables en el manejo de sus variables económicas. (Moreira, 2017, p. 2)

En Uruguay, uno de los destacables del ciclo progresista se tradujo en la llamada *agenda de derechos*: despenalización del aborto, legalización de la marihuana y matrimonio igualitario entre personas del mismo sexo. Sin embargo, aun con un nivel de involucramiento alto por parte de la sociedad uruguaya en asuntos políticos, el Frente Amplio, luego de haber pasado quince años consecutivos en el gobierno y veintinueve en el gobierno departamental de la capital, Montevideo, sufre un debilitamiento producido por políticas «amortiguadoras» a nivel interno y externo que han refrenado una reforma estructural, producto de la necesidad de trabajo en espacios de alianzas. Esta coyuntura ha desalentado el apoyo político ciudadano al partido desde una perspectiva de izquierda.

Aun así, considerando el supuesto de que la ideología de izquierda impulsa la participación ciudadana para la conformación de un Estado más receptivo, responsable y abierto a las demandas sociales, del mismo modo que para la profundización de la democracia a través del empoderamiento de los ciudadanos (Fuentes, Buschiazzo, Castillo, y Midaglia; 2014) el período de análisis propuesto sobre la democracia cultural (2015-2019) pareciera ser de significación.

Según los valores y principios expresados en sus grandes lineamientos programáticos por el Frente Amplio, la democracia, en tanto participación ciudadana en los asuntos públicos, tiene un sustento relevante para toda acción política:

La convicción es clara, la democracia se defiende si se amplía y profundiza a todos los aspectos de la vida ciudadana. Un proceso de tal complejidad, que transforma las relaciones de poder, no admite impaciencias ni atajos, sino un trabajo paciente de educación ciudadana y de acción política transformadora. (Frente Amplio, 2016, p. 16)

Este carácter participacionista de entender la política se manifiesta en las bases programáticas del gobierno de izquierda, que sostiene que la forma de incidir en los cambios sociales estará en los procesos de participación, negociación, concertación y

articulación de diferentes actores sociales e institucionales. Para ello, se busca un proceso de comunicación con la ciudadanía que permita descentralizar el poder político a los vecinos y a las organizaciones populares, para lo que se requiere una sociedad formada, informada y movilizadora de forma permanente (Frente Amplio, 2016).

Esta movilización de la sociedad aparecía mencionada dentro del programa político del Frente Amplio con el cual logra la primera presidencia en el año 2004:

Creemos que es necesario plantear que la transformación del Estado deberá ser parte del proceso de avance hacia una democracia auténtica, con mejoras radicales en la transparencia y permeabilidad de las decisiones, la construcción de herramientas estatales destinadas a reforzar el control horizontal, y la participación ciudadana amplia y genuina en las decisiones y el control de lo que se hace. (Frente Amplio, 2004, p. 7-8)

Pero, aún antes, ya en tiempos de recuperación democrática, el Frente Amplio en 1984 definió lo participativo, lo directo y lo representativo como elementos sustanciales de una democracia auténtica:

Su contenido participativo: se apoyará en la iniciativa y la participación populares, que conformarán la sustancia con que se llenarán y fortalecerán las formas y los mecanismos institucionales.

Su contenido directo: promoción del control permanente que la ciudadanía deber ejercer sobre las grandes definiciones nacionales, ampliando la utilización de institutos como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, y la vigorización de otros mecanismos para el ejercicio de la democracia directa.

Su contenido representativo: defensa de un sistema político basado en la pluralidad de partidos que aseguren el acceso de la voluntad popular a la estructura de poder expresada en el Estado. Consagración de una legislación electoral que garantice el referido acceso, eliminando todos aquellos factores que tradicionalmente lo han obstaculizado o distorsionado. (Frente Amplio, 2016, p. 18)

En materia cultural, durante estos tres gobiernos del partido de izquierda Frente Amplio el Ministerio de Educación y Cultura, que, según se expresa en su portal web ([gub.uy/mec](http://gub.uy/mec)), es el

... responsable de la coordinación de la educación nacional; de la promoción del desarrollo cultural del país; de la preservación del patrimonio artístico, histórico y cultural de la nación; de la innovación, la ciencia y la tecnología y de la promoción y fortalecimiento de la vigencia de los derechos humanos...

estuvo comandado por los siguientes ministros y ministras:

- I. Del 1.º de marzo de 2005 al 3 de marzo de 2008: **Jorge Brovetto** (1933), ingeniero químico uruguayo, profesor universitario e investigador científico que ocupó durante dos periodos consecutivos el rectorado de la Universidad de la República (Udelar), la presidencia de la Unión de Universidades de América Latina (Udual) y la secretaría ejecutiva de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM).
- II. Del 3 de marzo de 2008 al 1.º de marzo de 2010: **María Simón** (1954), ingeniera, profesora. Fue presidenta de la empresa de telecomunicaciones pública del Uruguay (Antel) entre 2005 y 2008. Viceministra de la misma cartera entre 2010 y 2012. Desde marzo de 2015 es decana de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República (Udelar), cargo que ocupó también entre 1998 y 2005.
- III. Del 1.º de marzo de 2010 al 1.º de marzo de 2015: **Ricardo Ehrlich** (1948), científico, biólogo y bioquímico. En el 2005 asumió como Intendente de la ciudad de Montevideo.
- IV. Del 1.º de marzo de 2016 al 1.º de marzo de 2020: **María Julia Muñoz** (1950), doctora en medicina. Exministra de Salud Pública (2005-2010). Anteriormente, en la Intendencia de Montevideo se desempeñó en los cargos de directora de División de Alimentación, prosecretaria general, directora general de Recursos Humanos y Materiales.

Durante estos periodos, la democracia cultural, entendida como un paradigma de acción político-cultural (García Canclini, 1987) que, en forma mínima, podríamos definir como un «garante de la libre expresión cultural en los espacios públicos y la participación efectiva en los espacios institucionalizados de decisión política» (De Souza Marques, 2015, p. 50), pareciera haber tomado un carácter relevante en la agenda político-cultural.

El 16 de abril del 2005, con motivo del lanzamiento del programa del Ministerio de Educación y Cultura denominado *Un solo país*, que tenía por objetivo la descentralización y accesibilidad de los bienes de la cultura para todos los ciudadanos, el presidente de la república Tabaré Vázquez, en teleconferencia para todo el país, expresaba que la cultura es todo y la cultura ha de ser absolutamente para todos. El anuncio de este programa, que se expresaba como un conjunto de acciones que postulaban a la cultura como un derecho, fue acompañado por otro llamamiento: la convocatoria a la Asamblea Permanente de la Cultura, fechada para el 26 de mayo del mismo año.

El presidente, en su discurso, describía las características y objetivos de la asamblea de la siguiente manera:

Un ámbito consultivo, honorario y representativo de todos los sectores involucrados en la materia, y desde el cual confiamos surgirán importantes aportes para el Plan Estratégico de Cultura, con el horizonte puesto en el año 2015, bicentenario de aquel bando en el cual don José Gervasio Artigas encomendó a Dámaso Antonio Larrañaga fundar una biblioteca, para ayudar a que los orientales fuesen tan ilustrados como valientes. (*La Red 21*, 2005).

Este proyecto de construcción participativa destinado a diseñar un plan estratégico nacional en el área de la cultura llevó adelante diferentes asambleas nacionales y departamentales durante el período progresista uruguayo.

Recientemente, en el año 2015 y 2016, la Dirección Nacional de Cultura, a cargo del actor y sindicalista Sergio Mautone, continuó con este legado promoviendo la confección de un Plan Nacional de Cultura de carácter consultivo a nivel departamental y sectorial con el objetivo de aprobar una Ley Nacional de Cultura.

En consecuencia, nos encontramos con un Estado que viene expresando la «imperiosa necesidad de incentivar, promover y asegurar una mayor participación de todos los actores involucrados directamente en la cultura y de la ciudadanía en general en los procesos de planificación y toma de decisión en materia cultural» (Plan Nacional de Cultura, versión 1.1. Documento interno. Ver en Anexos).

Esta «imperiosa necesidad» pareciera sugerir una institucionalidad cultural que se percibe ávida por fortalecer un sistema democrático deliberativo.

Sin embargo, la participación y el compromiso ciudadano en asuntos culturales no deben entenderse únicamente como una demanda del Uruguay de los últimos años,

pues esta tiene su antecedente en acciones convocadas que se remontan a principios de los años ochenta, durante la transición democrática del país.

Hablar, en el año 2016, de la confección de un plan estratégico nacional de cultura es dar cuenta de un largo proceso que se inicia con el reclamo publicado en la revista *La Plaza*<sup>1</sup> del año 1981: realizar el primer Congreso Nacional de la Cultura de la mano de intelectuales, artistas y actores políticos:

Queremos hacer en julio del 82 el Congreso Nacional de la Cultura, donde estén los que hacen teatro, los que hacen cine, los poetas, los periodistas, que analicemos lo que ha sido la cultura en esta última década en el país, que juntos refresquemos la fuente de la cultura en el país, y juntos nos proyectemos hacia el futuro. Nos encontremos viejas y nuevas generaciones en un congreso como es un poco *La Plaza*, pluralista, sin ningún tipo de distinciones, con la participación plena, abierta, fecunda, de todos. Que todos aportemos a llevar adelante eso que ha sido la esencia misma del país. (De Torres, 2014, p. 50)

Por último, vale destacar que el actual interés por promover la participación de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas no se presenta como una ideología de acción política uruguaya aislada en el continente. En Latinoamérica, ya desde la década de los noventa, se vienen realizando diferentes espacios de comunicación entre Estado y sociedad, con el fin de «avanzar en la construcción de una nueva definición del papel del Estado en el desarrollo cultural y refundar la legitimidad del campo cultural» (Sánchez, 2009, p. 24). Así, nos encontramos con casos tales como el Foro de Consulta Popular de Políticas Culturales y Desarrollo (México, 1995); Cabildos Culturales (Chile, 1999); Foro Nacional de la Cultura (Colombia, 2001); Congreso Nacional de Cultura (Venezuela, 2006), entre otros.

Asimismo, el valor de los espacios deliberativos entre Estado y sociedad también se observó en otros períodos históricos uruguayos. Alonso expone lo siguiente sobre los partidos políticos uruguayos de principios del siglo XX:

---

<sup>1</sup> Revista cultural de publicación mensual que tuvo de director responsable al dirigente batllista de la ciudad de Las Piedras, Canelones, Felisberto Carámbula.

La participación y la deliberación pública impulsada desde los partidos políticos en los años veinte del siglo pasado en el Uruguay imprimieron a la matriz del sistema político la peculiaridad de incorporar a las masas en las entrañas de un sistema institucional, que se materializó en instituciones partidarias inclusivas, estables, muy democráticas y altamente reguladas. La experiencia histórica del período exhibió, de acuerdo a un extenso consenso académico, una verdadera euforia colectiva para la participación política y el impulso explícito de modelos institucionales apoyados en la deliberación masiva y pública. (2014, p. 83)

Por lo tanto, conocer los ejercicios de participación ciudadana en el ámbito de la cultura contemporánea es permitirse profundizar en el entendimiento de los mecanismos y procesos de comunicación entre individuos para la toma de decisiones en el ámbito de la cultura, y así, favorecer la consolidación de la democracia cultural en el Uruguay.

## **1.2. Propuesta de investigación**

Entendiendo a las políticas públicas como la intervención que el Estado realiza, resultado de acciones emanadas de un sistema integrado por el propio Estado, el sector privado y la sociedad civil (De Torres, 2007, p. 186), la presente investigación analiza los mecanismos implementados por el Estado uruguayo para la deliberación de políticas públicas en cultura durante el período 2016 a 2019, permitiendo cuestionar la implementación del paradigma político de la democracia cultural.

Basado en una crítica al modelo cultural uruguayo, así como en la apreciación del carácter plural de nuestras sociedades contemporáneas, se propone estudiar la democracia cultural como «garante de la libre expresión cultural en los espacios públicos y la participación efectiva en los espacios institucionalizados de decisión política» (De Souza Marques, 2015, p. 50). Por lo tanto, contribuir, bajo el horizonte disciplinar de las teorías democráticas, «a redefinir las fronteras entre lo político y lo social, o si se quiere, entre el Estado y la sociedad» (Ortiz, 2006, p. 53).

Para ello, se confeccionó una propuesta de investigación teórico-práctica, fundamentada en la consolidación de una agenda de investigación integrada sobre la materia. García Alonso, al referirse a la relación entre representaciones políticas y democracia deliberativa, afirma que:

Los dos campos de análisis — la teoría política de la democracia de corte normativo y los estudios sobre participación política de inspiración positivista y empirista— hasta ahora se han ignorado mutuamente, trabajando en «mesas» separadas. [ ...] A medida que desarrollan sus programas de investigación, hipótesis y preguntas, las teorías normativas tienen necesidad de análisis de la sociología y las ciencias políticas empíricas, mientras que las ciencias políticas empíricas no pueden ignorar el mundo normativo de valores en los que estos modelos deliberativos se inspiran. (2015, p. 4)

En consonancia, se propuso un diseño de investigación que permitiera teorizar sobre la democracia cultural, sustentado en la descripción de un caso empírico sobre deliberación democrática en el área de la cultura: el Plan Nacional de Cultura (PNC) implementado por la Dirección Nacional de Cultura (DNC) durante los años 2016 a 2019.

En este sentido, la investigación busca responder las siguientes preguntas en cuanto a la caracterización de los espacios deliberativos de políticas públicas en cultura: ¿Qué características y particularidades tienen en el Uruguay los procesos deliberativos de políticas públicas en cultura? ¿Quiénes participan? ¿Cómo toman las decisiones? ¿Qué alcance de autoridad tienen esos espacios?

La técnica de lectura y documentación que guió todo el proceso de investigación buscó resignificar la interpretación de los datos empíricos obtenidos para contribuir con el debate sobre cómo una sociedad democrática toma decisiones colectivas en el área de la cultura.

Esta búsqueda y reflexión teórica se orientó bajo las siguientes preguntas: ¿Podemos definir la deliberación racional y pública de los individuos como un modelo democrático acorde a la contemporaneidad uruguaya? ¿Cómo es la relación Estado-sociedad en el ámbito cultural uruguayo? ¿Los espacios deliberativos de políticas públicas en cultura en el Uruguay atienden los valores democráticos de legitimidad, gobernanza eficaz y justicia? ¿Bajo qué paradigma político de acción cultural se encuentra actualmente el Uruguay?

Esta propuesta de investigación teórico-práctica significa un desafío considerando que generar insumos desde las ciencias de la información y de la comunicación para con los espacios democráticos de implementación de políticas públicas es permitir,

a los investigadores de la comunicación, «trascender el aspecto estrictamente técnico y del desarrollo de habilidades tanto de elementos discursivos como de los medios, para ubicarlo sobre todo en el espacio de las relaciones entre sujetos, enmarcados en contextos sociales y culturales». (Uranga, 2007, p. 4)

### **1.3. Apuntes metodológicos**

La investigación se enmarca en un diseño metodológico de tipo cualitativo basado en un estudio descriptivo y un estudio teórico.

El estudio descriptivo es abordado a través de un proceso de investigación en dos etapas:

- I. Sistematización de los resultados obtenidos durante la implementación del Plan Nacional de Cultura (2016-2019) y caracterización de los espacios deliberativos efectivamente aplicados durante ese proceso a través de la aplicación de las dimensiones del cubo de la democracia (Fung, 2006): ¿quiénes participan?, ¿cómo participan?, ¿qué alcance de autoridad tienen esos espacios?
- II. Realización de entrevistas semiestructuradas a expertos del ámbito político cultural y académico estrechamente relacionados con el caso estudiado: Sergio Mautone, director nacional de Cultura durante el período de implementación del PNC; y Sebastián Aguiar, responsable metodológico sobre los ejercicios de participación aplicados durante el proceso de consulta ciudadana del PNC.

El estudio teórico se mantuvo durante todo el proceso de investigación. Se utilizó la técnica de lectura y documentación que permitió una aproximación a las discusiones, disertaciones, análisis y estudios contemporáneos sobre la teoría democrática deliberativa, y así, relacionarlos con el objeto de estudio referido a la democracia cultural.

#### 1.3.1. Unidad de análisis

La unidad de análisis a ser relevada por la investigación fueron los ámbitos de deliberación de políticas públicas en cultura convocados por el Estado uruguayo durante el período 2016-2019, con alcance nacional o departamental, en los que se

haya habilitado la participación de actores de la sociedad civil, tanto individual como de colectivos. Se trata de aquellos ejercicios de participación ciudadana aplicados por el Plan Nacional de Cultura Gonzalo Carámbula denominados *Diálogos territoriales* y *Diálogos sectoriales*.

### 1.3.2. Categoría y subcategorías de análisis

La democracia cultural es la categoría de análisis de la investigación. Este paradigma político de acción cultural (García Canclini, 1987) es entendido como un «garante de la libre expresión cultural en los espacios públicos y la participación efectiva en los espacios institucionalizados de decisión política» (De Souza Marques, 2015, p. 50).

A partir de esta definición nos centramos en las siguientes subcategorías:

- I. La caracterización de los espacios institucionalizados de participación ciudadana para la discusión deliberativa de asuntos en cultura, atendiendo su impacto en tres valores democráticos centrales:
  - Legitimidad: oportunidad otorgada al ciudadano para influir en el diseño de políticas públicas y asegurar su respectivo seguimiento y evaluación.
  - Gobernanza eficaz: respuesta a los acuerdos de gobernanza que se establecieron para abordar los problemas identificados en la deliberación.
  - Justicia: propuesta de dos vías. Primero, mayor participación ciudadana atendiendo el equilibrio entre grupos minoritarios de poder y aquellos que están social y políticamente marginados. Segundo, aplicabilidad de la legitimidad y la gobernanza eficaz.
  
- II. La reflexión del modelo deliberativo de democracia que «puede definirse de forma mínima como aquel modelo democrático en el cual las decisiones colectivas de gobierno tienen que sustentarse en la deliberación racional y pública de los individuos» (Ortiz, 2006, p. 55).

III. La caracterización de la esfera pública uruguaya para el entendimiento de la relación político-comunicacional entre el Estado y la sociedad uruguaya en el ámbito de la cultura. Se entenderá por esfera pública aquel espacio donde «los individuos interactúan unos con otros, debaten las decisiones tomadas por la autoridad política, debaten el contenido moral de las diferentes relaciones existentes en la sociedad y presentan demandas en relación al Estado» (Avritzer, 2001, p. 58).

### 1.3.3. La aplicación del cubo de la democracia

La herramienta metodológica del cubo de la democracia<sup>2</sup> de Archon Fung<sup>3</sup> permite la comprensión de las posibilidades institucionales para la participación ciudadana a través de tres dimensiones:

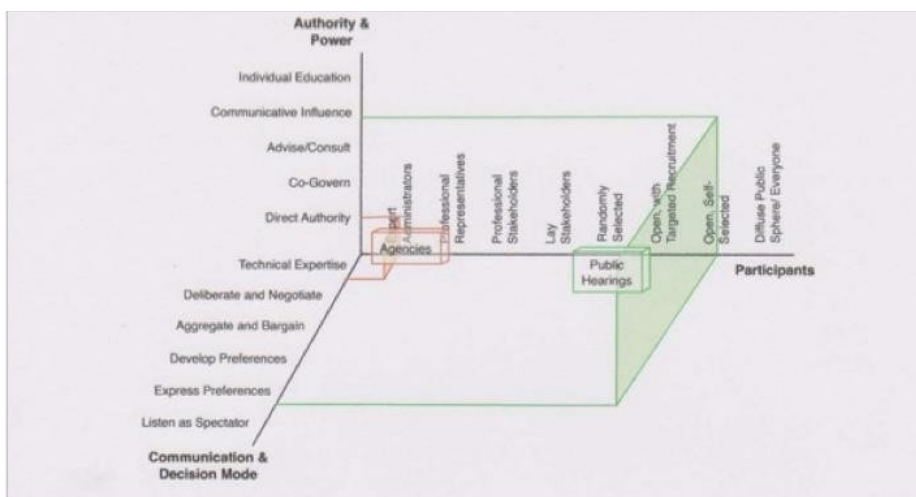
- I. Alcance de participación
- II. Tipo de comunicación y toma de decisiones
- III. Extensión de la autoridad o poder

De acuerdo a la forma en que el ejercicio de participación se ubica a través de esas dimensiones será más o menos funcional al tratamiento de los problemas de gobernanza, entendidos como legitimidad, gobernanza eficaz y justicia.

---

<sup>2</sup> La información de la figura 1 y las tablas 1, 2 y 3 está tomada de Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66, *Special Issue: Collaborative Public Management*, p. 66-75. (Traducción propia).

<sup>3</sup> Archon Fung es decano académico y profesor de Democracia y ciudadanía de la Fundación Ford en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Su investigación explora las políticas, prácticas y diseños institucionales que profundizan la calidad de la gobernanza democrática.



**Figura 1.** El cubo de la democracia.

### I - Alcance de participación

Esta dimensión responde a la pregunta ¿quiénes participan? Fung adopta seis mecanismos de selección de participantes, resultando que el espacio más inclusivo es integrado por todos los públicos y el menos inclusivo es integrado por agentes del propio Estado.

Mecanismo de selección de participantes		Descripción
Macropúblicos (Más inclusivo)	Esfera pública difusa	Participantes en asociaciones secundarias y lugares informales de discusión. Incluye a todas las personas.
Minipúblicos	Autoselección	Abierto a todos aquellos que quieran participar. Un subconjunto de la población general autoconvocado/interesado en la temática.
	Reclutamiento selectivo	Se otorgan incentivos o se realizan convocatorias por medio de subgrupos con alcance a personas con poco interés o poco motivadas en participar.
	Selección aleatoria	Participantes seleccionados aleatoriamente del total de la población. Es la mejor garantía de representatividad.
	Representantes no profesionales	Ciudadanos voluntarios que tienen profundo interés en algún tema público y están dispuestos a invertir tiempo y energía sustancial para representar a aquellos con similares intereses, pero que han decidido no participar.
	Representantes profesionales	Estos participantes son representantes de organizaciones, frecuentemente pagos, y empleados públicos.

**Tabla 1.** Alcance de participación.

## II - Tipo de comunicación y toma de decisión

Esta dimensión responde a la pregunta ¿cómo participan? Representa cómo los participantes se comunican entre sí para tomar decisiones y/o deliberar sobre asuntos públicos. Fung reconoce seis modelos de comunicación.

<b>Mecanismo de comunicación y/o toma de decisión</b>		<b>Descripción</b>
Toma de decisión	Experticia técnica	Toma de decisión realizada por expertos. No incluye ciudadanos.
	Agregación y negociación	Participantes saben lo que quieren y el modo de toma de decisión es por medio de agregación.
	Deliberación y negociación	Participantes deliberan qué es lo que quieren como individuos y como grupo. Caracterizado por la interacción, intercambio y construcción de opciones. Está basado en razones, argumentos y principios.
Comunicación	Desarrollar preferencias	Participantes pueden explorar, desenvolver y tal vez transformar sus preferencias y perspectivas.
	Expresar preferencias	Participantes pueden expresar sus preferencias a las autoridades o personas que están tomando las decisiones.
	Mero espectador	El participante solo escucha las informaciones brindadas por los políticos u otros grupos que están tomando las decisiones.

**Tabla 2.** Tipo de comunicación y toma de decisión.

## III - Extensión de autoridad o poder

Esta dimensión responde a la pregunta ¿cómo se relaciona aquello que los participantes dijeron con lo que la autoridad o los propios participantes hacen? Refiere a observar si la decisión que los participantes tomaron se convierte efectivamente en política pública. Se identifican cinco categorías principales de cómo la participación influye en la toma de decisión de agentes públicos.

<b>Autoridad y poder en la toma de decisión</b>		<b>Descripción</b>
Menos autoridad en la toma de decisión	Beneficio personal	El participante tiene poca o ninguna expectativa de influir en la toma de decisión. Participa para obtener un beneficio personal o por obligación cívica.
	Influencia comunicativa	El espacio es utilizado para ejercer una influencia o movilización de la opinión pública.
	Consejo y consulta	El espacio es utilizado para ejercer una influencia en las autoridades públicas. Oficiales reservan su autoridad, pero se comprometen a recibir las propuestas de los participantes.
Más autoridad y poder en la toma de decisión	Cogobernanza	Participantes y oficiales se juntan para desarrollar planes o acciones estratégicas.
	Autoridad directa	Participantes ejercen una autoridad directa en las decisiones públicas y recursos.

**Tabla 3.** Extensión de autoridad o poder.

## 2. ESTUDIO TEÓRICO: LA DEMOCRACIA CULTURAL

### 2.1. ¿Qué entendemos por democracia cultural?

Para abordar la democracia cultural como un paradigma político de acción cultural (García Canclini, 1987) es necesario definir a la cultura desde su concepción antropológica:

... la cultura no es solo una acumulación de obras y de conocimientos que una minoría selecta produce, recoge y conserva para ponerlos al alcance de todos, o que un pueblo rico en pasado y en patrimonio ofrece a otros como un modelo del que les había privado su historia; que la cultura no se limita al acceso de las obras de arte y a las humanidades, sino que es al mismo tiempo adquisición de conocimientos, exigencias de un modo de vida y necesidad de comunicación; que no es un territorio que ha de conquistarse o poseerse, sino una manera de comportarse consigo mismo, con sus semejantes y con la naturaleza. Que no es solamente una esfera que conviene todavía democratizar, sino que se ha convertido en una democracia que es necesario poner en marcha. (Unesco, 1972, p. 22)

En concordancia, la democracia cultural, según el planteamiento de García Canclini, que muchos otros autores e investigaciones han tomado como referencia, se sustenta en la relevancia de la participación activa del ciudadano durante el proceso de creación cultural, estimulando la acción colectiva, organizada y autogestionada de los individuos para hacer valer el ejercicio de sus derechos culturales<sup>4</sup>. Por lo tanto, «se intenta que los propios sujetos produzcan el arte y la cultura para resolver sus problemas y afirmar o renovar su identidad» (García Canclini, 1987, p. 51).

La democracia cultural se presenta como una alternativa a otro paradigma que supo predominar en la acción cultural durante las décadas de los sesenta y setenta: la democratización cultural. Esta fue caracterizada por un modelo de política pública difusionista y de popularización de la «alta cultura». Se basa en la hipótesis de que una mayor difusión del arte permitiría reducir las brechas en cuanto a su acceso. Sin

---

<sup>4</sup> «Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes, y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten» (Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Artículo 27).

embargo, la democratización cultural supo enfrentar al menos dos críticas: por un lado, la calificación de acción cultural elitista por medio de un Estado paternalista, y por otro, la de no cambiar radicalmente las formas de producción y consumo de los bienes simbólicos (García Canclini, 1987).

Según lo expresado anteriormente, De Souza Marques, con el objetivo de presentar una lectura crítica del modelo jerárquico de cultura, sostiene:

Las políticas culturales públicas, desde la perspectiva de un proyecto de democracia cultural, deben buscar la dinámica y la pluralidad cultural inherentes a las sociedades contemporáneas, a los espacios sociales cada vez más plurales. Precisan buscar, también, la ampliación de las posibilidades de participación en las instancias de decisión política en el proceso de formulación de políticas culturales públicas. (2015, p. 50)

#### 2.1.1. El derecho de participar en las decisiones políticas

Es necesario entender la relación del Estado con la cultura en términos de derechos ciudadanos, lo que significa «asegurar el derecho de acceso a las obras culturales producidas, particularmente el derecho de disfrutarlas, el derecho de crear las obras, de producirlas, y el derecho de participar de las decisiones sobre políticas culturales» (Chauí, 2008, p. 5).

Se requiere, en términos de corresponsabilidad, no dejar solo en manos del Estado las directrices políticas culturales de una sociedad, y ponderar el rol del ciudadano en esa misión. Será a partir de la comunicación entre estos dos actores donde la política pública basará su accionar en la pluralidad de visiones y opiniones, y, «se defina por la idea de ciudadanía cultural» (Chauí, 2008, p. 7).

Hablar de institucionalización de la participación es referirse a un compromiso sustancial y sostenido en el tiempo, en el que tanto Estado como sociedad apuesten al ejercicio del diálogo, del intercambio y de la transferencia de conocimiento para el tratamiento de asuntos públicos, pues «la participación ciudadana no es solo sobre política; es algo también profundamente político» (Fung, 2015, p. 30).

Así, la participación ciudadana se presenta como un instrumento para mejorar la calidad democrática. En este sentido, Font, Fernández y Espín García (2017) afirman que los ejercicios de participación permiten: i) legitimar políticas públicas concretas y/o

instituciones que las llevan adelante; ii) dar lugar a la representación de los intereses plurales de ciudadanos; iii) conseguir resultados concretos: ideas o recomendaciones dirigidas a las autoridades o, en caso de no suceder, mejorar la convivencia social y/o la comunicación entre la sociedad civil y las administraciones públicas.

### 2.1.2. Las innovaciones democráticas

Los ejercicios de participación ciudadana entendidos como innovaciones democráticas se podrían definir de la siguiente manera:

Proceso de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directa como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, y en el que articulan modalidades continuas — no extraordinarias— de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso sobre el propio sistema político. (Isunza y Gurza, 2010, p. 21)

Desde esta misma perspectiva, Fung sostiene que los valores democráticos, tales como la legitimidad, la gobernanza eficaz y la justicia, pueden ser alcanzados a través de la participación pública, entendiéndose por *legitimidad* la oportunidad otorgada al ciudadano para influir en el diseño de políticas públicas y asegurar su respectivo seguimiento y evaluación; por *gobernanza eficaz* la respuesta a los acuerdos de gobernanza que se establecieron para abordar los problemas identificados en la deliberación; y por *justicia* una propuesta de dos vías que incluye, por un lado, mayor participación ciudadana atendiendo el equilibrio entre grupos minoritarios de poder y aquellos que están social y políticamente marginados, y por otro, la aplicabilidad de la legitimidad y la gobernanza eficaz.

De este modo, las innovaciones democráticas «cuidadosamente diseñadas —lo cual no quiere decir manipulada— [...] pueden ser un medio efectivo para llevar a cabo los valores de la buena gobernanza» (Fung, 2015, p. 30).

En relación a los resultados de la participación ciudadana, Font, Fernández y Espín García (2017) se preguntan si estos ejercicios son realmente espacios para la toma de decisiones o si son apenas una escenificación de diálogo entre ciudadanía y autoridades. Esto denota que la incidencia social puede manifestarse en niveles altos, cuando los ciudadanos tienen la capacidad de detectar los problemas y generar

soluciones, o puede expresarse en niveles más precarios, cuando los ejercicios de participación son apenas herramientas para legitimar decisiones ya tomadas en otros ámbitos.

Butler advierte al respecto de la significación de las asambleas populares que:

Aunque es cierto que las asambleas pueden ser en términos de significación una expresión de la voluntad popular, e incluso reclamar la voluntad general del pueblo, indicando así la condición indispensable de la legitimidad estatal, generalmente son manejadas por los Estados como un instrumento de legitimación que les permite exhibir ante los medios de comunicación el apoyo popular del que manifiestamente gozan. En otras palabras, el efecto significante de la asamblea, su legitimación, puede justamente expresarse por medio de unas actuaciones orquestadas y de una cobertura mediática dirigida, reduciendo y enmarcando la divulgación de lo popular dentro de una estrategia de autolegitimación estatal. (2015/2017, p. 26)

Será importante determinar, por tanto, lo que Isunza y Gurza definen como *interfaz socioestatal*, para comprender el vínculo bidireccional entre Estado y sociedad que, en definitiva, determinará el tipo de incidencia social en el ejercicio de participación. Esta interfaz puede ser *informativa* cuando la circulación de información no está ligada a la toma de una decisión; *vinculante*, estableciéndose, en la toma de decisión, una obligación asumida por actores sociales y otra por el poder público; y por último, *ejecutiva*, cuando existe intercambio en la provisión de bienes y servicios entre los actores sociales y las entidades estatales (Isunza y Gurza, 2010).

Asimismo, atendiendo las necesidades de evaluar los espacios participativos en términos de democracia, investigaciones empíricas han sabido emplear herramientas metodológicas basadas en factores valorativos diversos (Fung, 2006; Font y Blanco, 2006; Smith, 2009; Jorba y Anduiza, 2009), aunque se observa que el denominador común se ubica en aquellas variables o dimensiones referentes a quiénes participaron y cuáles fueron los resultados obtenidos en los diferentes ejercicios participativos estudiados.

### 2.1.3. Otro caso de estudio sobre participación ciudadana en Uruguay

En Uruguay, Fuentes, Buschiazzo, Castillo y Midaglia (2014) al considerar entre sus supuestos que la ideología de izquierda impulsa la participación ciudadana para la conformación de un Estado más receptivo, responsable y abierto a las demandas sociales, así como para la profundización de la democracia a través del empoderamiento de los ciudadanos, analizaron los espacios participativos del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) llevadas a cabo entre el 2005 y el 2013 a través de las variables del cubo de la democracia (Fung, 2006) ya mencionadas: ¿quiénes participan?, ¿cómo participan? y ¿qué alcance de autoridad tienen esos espacios? Criterios considerados de los más influyentes para evaluar los procesos participativos (Font, Fernández y Espín García; 2017).

Sobre las características y observaciones generadas a los 37 espacios participativos<sup>5</sup> convocados por el Ministerio de Desarrollo Social en el mencionado estudio, se concluye que:

Se puede establecer que estos espacios son estables, con una dinámica bastante regular de funcionamiento, pero que finalmente no logran incidir de ninguna forma en el accionar del ministerio, ni producen resultados que impacten positivamente en alguno de los aspectos considerados claves para la operativa ministerial. Si a esto se le suma la escasa cobertura y alcance territorial, se puede observar aun más el muy bajo impacto de estos espacios a nivel agregado. Por lo tanto, se torna muy difícil considerar a estos espacios como reales mecanismos de innovación democrática en la gestión de políticas sociales. (Fuentes, Buschiazzo, Castillo y Midaglia; 2014, p. 46-47)

Datos relevantes de dicho estudio para nuestra investigación resaltan que el alcance territorial de los espacios participativos del Mides no son amplios y que ningún espacio de las tres unidades organizativas se establecen en la capital. Esto genera otra interrogante sobre cuáles fueron los criterios para radicar estos espacios en algunos departamentos: ¿era allí donde se encontraba la demanda por mayor participación, o por el contrario fueron las localidades donde mayores problemas se

---

<sup>5</sup> Los espacios participativos analizados fueron los provenientes del Consejo Social de los departamentos de Colonia y Salto, centros regionales Impulsa de los departamentos de Canelones y Florida, Consulta Plan Nacional de Juventudes, encuentro Arte y Juventud y Redam de los departamentos de Lavalleja y Río Negro.

encontraron? ¿Forma parte de alguna estrategia de política no explicitada? ¿O esta decisión se basa en otras cuestiones como las capacidades ya instaladas por las direcciones e institutos en cada región?

Sobre el concepto de participación se extrae que estos espacios no poseen una visión homogénea, sino una multiplicidad de concepciones, o sea, no hay por parte del ministerio una línea definida ni una estrategia general a seguir en materia de concepción de objetivos, ni procedimientos de participación. Sin embargo, tienen algo en común:

La laxitud y la falta de claridad en lo que implica la participación ciudadana impulsada desde el Estado en primer lugar; y, por otro lado, que todos retoman como cuestión inherente a la participación la profundización de la democracia a través de estas instancias. (Fuentes, Buschiazzo, Castillo y Midaglia; 2014, p. 13)

En forma complementaria al sentido de aumento de democracia promovido por estos espacios se encuentra el valor de la participación como instrumento de gestión para lograr apoyos a los objetivos de descentralización y a la inclusión de los ciudadanos en estos procesos. No obstante, esta complementariedad genera una tensión entre la concepción ideológica de la participación y aquella más operativa y/o instrumentalista por los «riesgos o incomodidad que la participación efectiva puede generar en la gestión corriente de cualquier oficina pública, poco habituada a estas prácticas» (Fuentes, Buschiazzo, Castillo y Midaglia; 2014, p. 27).

En relación a los variables del cubo de la democracia (Fung, 2006) aplicadas a los espacios participativos del Mides se concluye:

- I. Sobre quienes participan: son espacios públicos reducidos, se demuestra que se prioriza a personas u organizaciones con interés en la temática, seleccionados por convocatorias cerradas.
- II. Sobre cómo se toman las decisiones: todos los procesos relevados, más allá de sus diferentes dinámicas establecidas a la interna, parecen dar cuenta de un proceso minimalista, o sea, que se encuentra lejos de aspirar a cuestiones deliberativas sobre asuntos relevantes para los participantes.

- III. Sobre la autoridad del espacio: ningún espacio tiene capacidad resolutoria en términos de elaboración y diseño de iniciativas públicas.
- IV. Todas estas observaciones remarcan la necesidad de «comenzar a pensar y debatir alternativas y complementos a mecanismos de participación que pueden ser cada vez menos atractivos para buena parte de la población» (Fuentes, Buschiazzo, Castillo y Midaglia; 2014, p. 52), y así, analizar, debatir y proponer con el fin de afianzar el sentido democrático de nuestras prácticas.

## **2.2. La democracia deliberativa**

La desconfianza de los ciudadanos en los partidos, la política y las instituciones ha puesto en crisis la representación en la mayoría de las democracias avanzadas. Paradójicamente, este déficit no ha significado un deterioro de los valores democráticos, pues, se ha acordado casi unánimemente que, la solución a dicha crisis, es otorgar más democracia, esto es, mayor involucramiento de los ciudadanos en la vida política (García Alonso, 2015).

Esta solución no debe ser entendida como una sustitución de la democracia representativa por la democracia directa, sino como una alternativa basada en un sistema de democracia integral, donde las dos formas son puestas en juego según diferentes situaciones o necesidades (Bobbio, 1986). Las características de las sociedades contemporáneas no permitirían un gobierno eficaz tan solo en términos de democracia directa. El ciudadano ocupándose y dando respuestas a todos los asuntos políticos, «ciudadano total» como lo ha caracterizado Dahrendorf, caería probablemente en el hastío político y, por ende, sería una amenaza para la propia democracia. (Bobbio, 1986).

Por lo tanto, la combinación entre ejercicio y control del poder por parte del ciudadano se presenta como una respuesta democratizante, asentada principalmente en la retención del secreto de los gobernantes (Albistur, 2016). Acceso a la información, transparencia e incidencia en la toma de decisiones política, se vuelven elementos centrales en el debate de la democracia.

En este sentido, la teoría política democrática ha dado un «giro deliberativo» junto a la denominada democracia deliberativa (García Alonso, 2010, p. 214), definida mínimamente como «aquel modelo democrático en el cual las decisiones colectivas de

gobierno tienen que sustentarse en la deliberación racional y pública de los individuos» (Ortiz, 2006, p. 55).

Los aspectos más característicos de la democracia deliberativa según Pérez Zafrilla (2014) se pueden describir bajo las siguientes premisas:

- I. La exigencia de la participación de los ciudadanos y políticos debe estar en el bien común y no en el beneficio personal, o sea, la participación debe ser guiada por un ideal de justicia.
- II. La exigencia de la toma de decisiones legítimas debe ser con el consentimiento de los ciudadanos.
- III. En relación a las dos anteriores, emplear el proceso de deliberación racional y argumental en el proceso político, pues la apuesta en la deliberación consiste en:
  - i. incrementar el conocimiento disponible;
  - ii. poder expresar y escuchar los intereses y preferencias de los individuos;
  - iii. reducir los prejuicios de los individuos sobre el mundo o sobre sus propias preferencias;
  - iv. eliminar las fracciones y grupos de interés;
  - v. dificultar la manipulación de la información que se produce en la opinión pública desde las élites políticas mediante los medios de comunicación afines.

#### 2.2.1. La argumentación racional en la esfera pública

Jürgen Habermas, uno de los teóricos más influyentes de la democracia deliberativa, afirma:

El concepto de política deliberativa solo cobra una referencia empírica cuando tenemos en cuenta la pluralidad de formas de comunicación en las que puede formarse una voluntad común, no solo por la vía del autoentendimiento ético, sino también mediante la ponderación y el equilibrio de intereses y mediante transacciones y compromisos, mediante la elección racional de los medios con vistas a un fin, mediante justificaciones morales y mediante comprobaciones de que se es jurídicamente coherente [...] Por

tanto, todo viene a girar en torno a las condiciones de comunicación y a los procedimientos que otorgan a la formación institucionalizada de la opinión y la voluntad política su fuerza legitimadora. (1994, p. 5)

La política y la comunicación forman un conjunto indisoluble en la propuesta habermasiana de sociedad democrática. Una relación comunicacional entre el Estado y la sociedad enmarcada en una esfera pública donde los problemas que afectan al conjunto de la sociedad se abordan y tematizan para brindar la posibilidad de un gobierno democrático legítimo (Ortiz, 2006).

Esa esfera pública se forma en la interacción discursiva (Fraser, 1993). En esta «los individuos interactúan unos con otros, debaten las decisiones tomadas por la autoridad política, debaten el contenido moral de las diferentes relaciones existentes en la sociedad y presentan demandas en relación al Estado» (Avritzer, 2001, p. 58).

### 2.2.2. Críticas desde la teoría política feminista

El diseño habermasiano de esta esfera pública estaba determinado por postulados básicos que, en un esfuerzo de síntesis, Fraser describe de la siguiente manera:

La discusión debía de ser abierta y accesible para todos: los intereses meramente privados eran inadmisibles; las desigualdades de estatus debían ser puestas entre paréntesis, y los que discutían debían deliberar como iguales. El resultado de este tipo de discusión sería «la opinión pública» en el fuerte sentido de consenso sobre el bien común. (1993, p. 27)

En correlación a estos postulados, siguiendo las mismas lógicas que Fraser (1993), podríamos determinar algunas observaciones a ser tomadas en cuenta a la hora de diseñar un espacio deliberativo de políticas públicas.

En primer lugar, determinar la apertura del espacio y su accesibilidad para todos, al igual que poner entre paréntesis las desigualdades de estatus, podría llegar a cuestionar el modelo habermasiano de acuerdo a la estratificación social, la multiplicidad cultural, y la desigualdad de género que enfrentan las sociedades contemporáneas. Las condiciones de desigualdad de género, raza, clase, religión, edad o preferencia sexual han determinado, principalmente por la teórica política feminista, críticas a ser consideradas:

En la medida en que el hecho de poner las desigualdades sociales en paréntesis durante la deliberación significa proceder como si ellas no existiesen cuando de hecho sí existen, este hecho no proporciona una paridad en la participación. Al contrario, un puesto en paréntesis normalmente ofrece ventajas para los grupos dominantes en la sociedad y desventajas para los subordinados. (Fraser, 1993, p. 46)

En cuanto a la exclusión de los intereses meramente privados, es posible hacer una lectura que sugiera quitar la oportunidad a todos aquellos asuntos que, aun no encontrándose instalados en la agenda pública, puedan pasar a ser considerados asuntos de interés común. Muchos de los temas factibles de ser deliberados dentro de la esfera pública primero pasan por el consenso de un grupo más pequeño que considera su importancia, tanto por ser potencialmente la alternativa a resolver un determinado problema, como por ser un problema aún no detectado. Fraser sostendrá al respecto que:

Lo público democrático requiere de garantías positivas para que a las minorías se les den oportunidades para convencer a los otros de que lo que en el pasado no era público, en el sentido de ser de interés común, ahora sí debería serlo. (1993, p. 48)

En cuanto a la argumentación informada que exigen estos espacios deliberativos, o sea, ciudadanos y gobiernos informados con capacidad de argumentar, discutir y tomar decisiones, plantea un desafío a ser tomado en cuenta. Ortiz dice al respecto «la dificultad de esta premisa es que la información no es un bien escaso y por tanto la información de que se valen los ciudadanos para argumentar y los gobiernos para decidir no es completa, sino limitada» (2006, p. 59).

La función educativa de la participación se hace necesaria. De esta manera los individuos podrán ejercer un rol relevante en la vida pública cultural como agentes de cambio y transformación, y no ser meros espectadores de gestiones creadas por una élite que se autorreferencia como la única capacitada técnicamente para dichas funciones, atentando así, contra todo proceso democratizante.

En contraposición a la tecnocracia, el ciudadano activo que es consciente de su comunidad, es fundamental para la democracia. Sobre él se basa la posibilidad de generar una cultura política que promueva, más allá de los beneficios esperados del

sistema político, los *inputs* del ciudadano comprometido con la formación de decisiones (Bobbio, 1986). Pues, si de algo no puede prescindir la democracia es del ser político.

### **2.3. La información como elemento central de la democracia**

En las últimas décadas, el ciudadano activo políticamente se ha beneficiado del desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Estas han permitido o, mejor dicho, aún están permitiendo la posibilidad de transformar las relaciones entre gobierno y sociedad. Internet ha significado una nueva herramienta para que las sociedades influyan en las acciones de la esfera política a través de la participación, del control y la colaboración entre ambas para la cocreación de políticas públicas y para permitir la disponibilidad de datos públicos (Ribeiro, 2012).

Sobre el nuevo papel del ciudadano en la era digital Ribeiro retoma a Kostakis y asegura:

A grande mudança na democracia interconectada é que com o avanço da sociedade da informação em rede (Benkler, 2006), os cidadãos podem exercitar novos papéis: ser criador de propostas políticas, sozinho ou em conjunto com outros indivíduos. Nessa, as novas tecnologias possuem um papel preponderante para fornecer ferramentas que conectem os cidadãos uns aos outros: «Em uma sociedade em rede, baseada na informação, em que uma cultura participativa, aberta e livre está emergindo, as sociedades aspiram um corpo político altamente articulador e dinâmico: uma democracia verdadeiramente interconectada, capaz de aceitar e manter múltiplos pontos de vista». (Ribeiro 2012, p. 44)

Los avances de las nuevas tecnologías de información y comunicación en beneficio del ciudadano para su accionar en la vida política trajeron consigo nuevas terminologías tales como *democracia digital*, *participación en red*, *gobierno electrónico*, *ciudadanía digital*, entre otros (Albistur, 2016). Dichas terminologías, si bien no significaron grandes novedades para la teoría política, permitieron poner en juego el fenómeno digital en los asuntos referentes a la acción política.

La hipótesis a la que Bobbio aludía como una ciencia ficción: «de que cada ciudadano pueda transmitir su voto a un cerebro electrónico con solo oprimir un botón en

su casa» (Bobbio, 1986, p. 42) ya no parece ser tan ficcional, sino más bien, una cercana realidad.

### 2.3.1. La cultura digital

Internet y las nuevas tecnologías han sido la infraestructura clave para el desarrollo de nuevos ejercicios de participación y han habilitado la posibilidad a los gobiernos, mediante el impulso de marcos normativos determinados, de favorecer el flujo de información, y con ello, apostar a la transparencia y al control ciudadano. Sin embargo, no podemos pensar ese desarrollo sin tomar en cuenta otro elemento clave que hace a la puesta de los gobiernos abiertos: la cultura digital (Ramírez, 2012).

La cultura digital basada en valores de solidaridad, colaboración, articulación e innovación constituye un marco favorable para el nuevo paradigma de gobierno eficaz. En otros ámbitos de la «vida en red» hemos estado observando las ventajas de las redes para apostar a la comunidad como potencial para reestablecer el «común» entre los internautas. Anglicismos tales como *crowd-funding*, *working*, *creating*, *thinking*, *buying*, *planning* se vienen pensando y madurando desde el siglo XX, pero, al igual que los gobiernos abiertos, parecen encontrar caminos favorables a través de las herramientas tecnológicas actuales, aunque también por la existencia de personas propicias a participar de estos entornos.

Por lo tanto, junto a los gobiernos abiertos, los individuos, las empresas y las asociaciones civiles, pueden «saber cosas», «conseguir cosas» y «crear cosas» bajo un modelo de colaboración, transparencia y participación. Asimismo, la cultura digital permite a los gobiernos tener la capacidad de dar respuesta a las nuevas ideas, demandas y necesidades. (Ramírez, 2012).

Ahora bien, junto al gobierno abierto, y en particular a su predisposición por la escucha de las demandas y necesidades del ciudadano, vale preguntarse, al igual que Bobbio lo hacía en relación a la sobrecarga del Estado democrático: «¿Cómo puede el gobierno responder si las peticiones que provienen de una sociedad libre y emancipada cada vez son más numerosas, cada vez más inalcanzables, cada vez más costosas?» (Bobbio, 1986, p. 28).

### 2.3.2. La gobernanza de la información

Para elevar los niveles de cumplimiento los gobiernos deberán apostar a la corresponsabilidad entre Estado y sociedad, permitiendo, por un lado, llevar a cabo los desafíos de la gestión pública, y por otro, hacer que cualquier decisión política tomada, sea más legítima (Ramírez, 2012).

Para llevar a cabo esta corresponsabilidad la información debe ser accesible, por tanto, el compromiso legal, ético y político del gobierno abierto será la administración de la información que «en gran medida tiene que ver con la capacidad [...] para crear y gestionar de forma eficiente y segura documentos que recojan de forma auténtica y fiable los datos que constituyen la evidencia de sus actividades —de sus trámites, sus transacciones y sus decisiones—, a efectos de responsabilidad y memoria» (Fernández, 2015, p. 3).

La gobernanza de la información, según Fernández, tiene cuatro retos principales:

- I. La documentación a través de procesos fiables. O sea, permitir a los usuarios de la información encontrarse con archivos ordenados que, en su conjunto, vayan contando cómo fue realizado determinado proceso. El compromiso es evitar una cultura de evasión a la hora de documentar las acciones políticas por parte de las autoridades.
- II. Integridad y disponibilidad de los documentos a lo largo del tiempo. Este reto se da principalmente con cambios de gobierno u autoridades de ciertas instituciones que, al hacer el cambio de mando, se llevan consigo documentación valiosa.
- III. Desarrollo e implementación de sistemas e instrumentos. Con ellos, permitir recuperar la información de forma confiable en cuanto a su procedencia y contexto generado, así como también, permitir una recuperación de archivos de forma comprensible para el usuario.
- IV. Conjuguar la transparencia de información con la debida confidencialidad. Las legislaciones especifican las informaciones de acceso restringido que pueden afectar intereses privados o públicos dignos de protección. (2015, p. 4)

Según lo expuesto, la disponibilidad de la información al alcance de todos, ordenada, legible, que vela por el interés público y privado y rinde cuentas de cualquier tipo de procedimiento a lo largo de la historia, reduce toda concentración de poder basado en el monopolio de información. La información se vuelve un recurso básico de control de muchos que busca cancelar el secreto de algunos pocos.

### 2.3.3. Críticas desde una perspectiva de democracia

La democratización de la información legitima el poder de las democracias representativas, pues, «el derecho al secreto, en lo concerniente a sus opiniones y preferencias, lo tiene únicamente el ciudadano y no el poder que está obligado permanentemente a manifestarlo» (Albistur, 2016, p. 78).

Sin embargo, esta democratización de la información, acompañada de los avances tecnológicos en red, trae consigo otra perspectiva no tan optimista.

La información de los ciudadanos sobre sus preferencias, gustos, opiniones, movimientos georreferenciados y otros tantos datos brindados en el intercambio de la vida en red, vuelve a incrementar el sistema de desigualdad entre gobernados y gobernantes.

Con los recursos adecuados para el procesamiento de grandes volúmenes de datos, los gobiernos, al igual que cualquier empresa privada con recursos, tienen la capacidad de obtener información de los ciudadanos como jamás se ha visto en la historia. Una vigilancia masiva que Bobbio ya había sabido advertir: «Ningún déspota de la Antigüedad, ningún monarca absoluto de la Edad Moderna [...] logró tener toda la información sobre sus súbditos que el más democrático de los gobiernos puede obtener del uso de los cerebros electrónicos» (en Albistur, 2016, p. 79).

Un retroceso al secreto del poder se vuelve viable en condiciones de desigualdad, proporcionada ahora por una brecha digital entre quienes tienen la capacidad económica y organizativa de procesar datos y aquellos que no.

En este sentido, Albistur, en relación a este cambio de dirección de la información, sostiene:

Si la información abre el horizonte a una transparencia del poder, la infinidad de datos proporcionados por los ciudadanos e incesantemente registrados en las redes informáticas, junto con los recursos materiales

necesarios para su procesamiento y conservación, son un elemento que contribuye a invertir la dirección que ha tenido la información en las democracias representativas. Una dirección que en democracia va desde el poder y hacia la ciudadanía, y no desde la ciudadanía hacia unos centros de poder cuya visibilidad no estamos en condiciones de determinar. (2016, p. 82)

También, en esta misma perspectiva, se hace necesario advertir con qué información o con qué percepción de la realidad mediada por las nuevas tecnologías de información y comunicación los individuos participan de los procesos de construcción de políticas públicas.

Ortiz dice al respecto que «la dificultad de esta premisa es que la información no es un bien escaso y por tanto la información de que se valen los ciudadanos para argumentar y los gobiernos para decidir no es completa, sino limitada» (2006, p. 59).

Si los ciudadanos, en las redes sociales, están «guiados» por algoritmos que condicionan todo aquello que ven, pero también están condicionados en su acceso a la información por todo aquello que se les oculta, o si los *trending topics* son «los ecos de nuestros propios prejuicios y de nuestras creencias sobre cómo funciona el mundo» (Calvo, 2015, p. 15), pierden, en términos de pluralidad, las sociedades democráticas. Con ello me refiero, al igual que Parisier, a que «no se puede tener una democracia que funcione si los ciudadanos no acceden a un buen flujo de información» (Parisier, 2011).

Del mismo modo, Boczkowski y Mitchelstein (2013/2015) sostienen que la revolución reciente de las noticias *online* permite a los consumidores, en una lógica de mercado de oferta y demanda, seleccionar los artículos que les interesan y evitar el resto, debilitando, por un lado, el servicio de los espacios mediáticos en cuanto a la búsqueda de un terreno común para afrontar asuntos públicos, y fortaleciendo, por otro, la fracturación de las comunidades.

Consecuentemente, los mismos autores expresan:

La falta de interés en temas relacionados con los asuntos públicos puede redundar en una ciudadanía que no esté preparada para discutir esos temas ni dispuesta a hacerlo, y la fragmentación de la audiencia puede debilitar la posición de los medios en el circuito de la deliberación pública. La brecha también puede disuadir a los medios dominantes de cumplir con su tradicional función de vigilancia, gracias a la cual contribuyen a

obligar a los funcionarios gubernamentales y otros grandes actores colectivos a rendir cuentas de sus actos. (Boczkowski y Mitchelstein, 2013/2015, p. 6)

A modo de corolario, podemos sostener que un sistema democrático integral que combina ejercicio y control, o sea, participación ciudadana en asuntos públicos y vigilancia sobre el accionar político de los gobernantes, se hace necesario en todo proceso democratizante de Estado y sociedad. Una mayor democracia significa ampliar los espacios de participación de ciudadanos activos y ampliar el flujo de información plural sobre la vida en sociedad.

Las nuevas tecnologías de información y comunicación han acompañado estos procesos brindando al ciudadano mayor capacidad de control y reduciendo el secreto del poder de algunos pocos, ya no solo dentro de la esfera pública, sino también, dentro de una esfera digital interconectada.

No obstante, junto al intercambio de información, característico de los procesos participativos, transparentes y colaborativos del accionar político contemporáneo, se produce una desventaja que amenaza a la propia democracia: la reinstauración del secreto.

En otras palabras, una información que, en dirección ascendente (desde los ciudadanos hacia los centros de poder), trae consigo la reinstauración de aquello que cualquier gobierno democrático ha tratado de evitar: la inaccesibilidad de la información. Una brecha digital a favor de una vigilancia invisible a los ojos del ciudadano común y, por tanto, fuera de todo control posible.

Por tanto, para una reflexión sobre los espacios deliberativos de políticas públicas, como espacios de comunicación entre Estado y sociedad, será inevitablemente necesario colocar a la información como eje central de discusión. Será necesario detenerse en cómo se produce ese intercambio y en qué dirección toma la información de acuerdo a los diferentes actores del sistema político involucrados, para, así, seguir abogando por una mejor calidad de democracia.

#### **2.4. El ciclo de vida de una política pública participativa**

Hablar del ciclo de una política pública es referirse a un modelo que describe las diferentes etapas por las que atraviesa una política pública desde su concepción hasta su evaluación. Este modelo se compone de cinco etapas: definición del problema-

conformación de la agenda, formulación de alternativas, toma de decisiones, implementación, y evaluación.

En estas etapas o fases, que no necesariamente deben ser entendidas de forma secuencial, ya que existen solapamientos, retrocesos u omisiones, la participación puede producirse en más de una de ellas. Por lo que es correcto caracterizar a la política pública como un proceso relacional entre diferentes actores que conforman un campo de disputa donde los intereses colectivos e individuales son puestos en juego (Pagani, 2018).

Según consigna Pagani, la Cepal, en el año 1985, caracterizaba a la participación como un acto voluntario. Observa que todo proceso de participación debe otorgar la decisión de no participar, por ende, ser todo lo opuesto a cualquier acto de coerción. Define que participar es implicarse en el curso de una actividad pública y contribuir con el destino del bien colectivo. Más tarde, se entenderá también que la participación no solo implica a las instituciones públicas y a la ciudadanía concebida como un sujeto grupal, pues también incluirá sujetos con intereses individuales.

A continuación, se caracterizan las fases de la política pública, para, así, dimensionar el potencial de cada una de ellas en el proceso de instrumentalización de la participación.

### Fase 1. Definición del problema

Entendida también como la formulación de la agenda de gobierno, esta fase se entiende como el momento en el que se identifica la importancia y/o urgencia de abordar un tema determinado por ser de competencia directa del organismo público implicado. Es aquel momento en el que se busca cambiar el estado de situación de un contexto determinado. Pero, desde una perspectiva de democracia, esta agenda no actúa aisladamente, pues puede ser definida en la articulación con otra agenda: la agenda ciudadana. Esta última está caracterizada por representar los intereses de las corporaciones, las élites político-burocráticas, los medios de comunicación, las agrupaciones de intelectuales, las asociaciones empresariales, etc. Por tanto, esta fase, entre competencias y/o presiones de grupos externos, será el momento en el que las autoridades de turno priorizarán el tratamiento de un problema detectado acorde a su filosofía política, y sus habilidades y recursos técnico-burocráticos (Pagani, 2018).

## Fase 2. Formulación de alternativas

Identificado el problema, esta fase estudia las alternativas posibles para su tratamiento. En definitiva, es determinar el camino de acción para la transformación, atendiendo los escenarios con mayor factibilidad y las consecuencias que dichas acciones provocarán. Será importante, entonces, también aquí, considerar la legalidad, la racionalidad económica, la factibilidad organizativa y la viabilidad política, de la alternativa planteada. La participación ciudadana, junto a la asistencia de expertos en la formulación de alternativas y políticas públicas, se hace necesaria, no solo por no caer en la alternativa impuesta por el gobierno, sino porque, principalmente, las soluciones pueden, justamente, encontrarse en donde se genera el problema (Pagani, 2018).

## Fase 3. Toma de decisión

Esta fase está definida por al menos cuatro elementos importantes a considerar: i) las posibilidades físicas o recursos disponibles que limitan las posibles opciones; ii) las preferencias concretas de los agentes que intervienen en las decisiones; iii) las instituciones o reglas de decisión; y iv) las tendencias de comportamiento observables en cada marco institucional. En esta fase, las presiones de influencia sobre el aparato político serán determinantes, o sea, estarán vinculadas con las relaciones interpersonales con el poder político. Desde la sociología se observa que en la toma de decisión se reconocen al menos tres enfoques: i) el de negociación o arte oratorio, en el que el orador ejerce persuasión sobre aquel que escucha, basado en emociones, amenazas y/o promesas; ii) la deliberación, donde todos son oradores y oyentes, y se intercambian argumentos a favor del bien común, sin prevalecer un único punto de vista; iii) el consenso aparente, donde todos los actores participan de un debate específico, que al finalizar se sintetiza y es aprobado como toma de decisión al no manifestarse visiones disonantes. El consenso no implica liberarse de conflictos y de luchas, pues en su ejercicio el obrar político oscilará entre tensiones de confrontación y consenso, y, por tanto, se enmarcará en relaciones de poder (Pagani, 2018).

## Fase 4. Implementación

Esta etapa constituye la puesta en acción, la ejecución de la decisión tomada en la fase anterior, proceso en el que las políticas se van desarrollando a medida que se las traduce en lineamientos administrativos y se las lleva a la práctica. Asimismo, durante esta fase, los administradores públicos que implementan las políticas realizan

apreciaciones sobre la situación, redefinen las prioridades, modifican el contexto de operación, entablan alianzas, fortalecen actores, generan expectativas y nuevas demandas en la población (Pagani, 2018).

#### Fase 5. Evaluación

Si bien la evaluación se ubica en el último momento del ciclo de la vida de una política pública, esta debe ser entendida como un mecanismo empleado en todas sus etapas precedentes. La evaluación como tal implica el análisis del desarrollo de los procesos, el cumplimiento de cronogramas y proyecciones presupuestales, el logro de los resultados, así como también la identificación de obstáculos y dificultades. El diseño de matrices de evaluación específicas por acción, programa o proyecto implementado por la política será determinante en esta etapa para comprender y dimensionar si aquello que fue planificado pudo ser efectivamente logrado, y a qué costos. Las percepciones y opiniones de los usuarios de la política han tomado relevancia en estas evaluaciones, a través de metodologías establecidas, como las encuestas de satisfacción. Sin embargo, para conseguir mejores mediciones, se deberán instalar procesos continuos de participación social orientadas al control y evaluación de las organizaciones (Pagani, 2018).

##### 2.4.1. Los actores involucrados en la participación

Como se puede observar, en el ciclo de vida de una política pública participan diversos actores, tales como individuos, grupos, y organismos o instituciones públicas y privadas, con diversas posiciones e intereses respecto a los diferentes escenarios sociales y políticos que ocupan (Pagani, 2018).

Estas posiciones que los actores ocupan se fundamentan en racionalidades distintas que autores como Píriz (1995) y Lapalma (2001) han definido como racionalidad i) política, ii) técnica, iii) de la población, iv) de obtención de ganancia, y v) burocrática.

La racionalidad política tiene como lógica la acumulación de poder, con sus códigos y mecanismos de control. Esta racionalidad alerta acerca de que los decisores políticos requieren resultados visibles en los momentos políticos adecuados, y que el Estado está representado por todas aquellas personas y carteras que inciden en la toma de decisión del propio organismo del Estado. Por consiguiente, es interesante resaltar

que el Estado como actor de la política pública no es un actor homogéneo, sino todo lo contrario. Varias representaciones de los valores políticos, sociales, económicos y culturales conforman esta unidad.

La racionalidad técnica sería el encuadre teórico-metodológico para resolver el problema detectado, donde el asesoramiento de diferentes expertos —y de diferentes disciplinas del conocimiento— será de suma importancia para que las élites políticas tomen decisiones racionales, fundadas y objetivas.

La racionalidad de la población está puesta en juego para resolver las necesidades inmediatas y directas identificadas. Esta genera estrategias de relaciones sociales y de obtención de recursos, realizadas en forma individual o colectiva y, a veces, comunitaria, a partir de vínculos solidarios.

La racionalidad económica representa los intereses de los grupos económicos de diferentes tipos de escala, que producen dinámicas sociales y económicas determinadas. Por último, la racionalidad burocrática atiende a las normas y procedimientos administrativos, con estilos y técnicas distintas, de acuerdo a los contextos institucionales establecidos (Pagani, 2018).

Lo interesante aquí es señalar que ninguna de estas racionalidades le pertenece a ningún actor unilateralmente, lo que genera tensiones y choque de lógicas.

#### 2.4.2. Las prácticas de participación

Las prácticas de participación de los diferentes actores en las políticas públicas las ha caracterizado Weyrauch (2008) al reflexionar sobre los nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil como: i) prácticas holísticas o específicas, según si los participantes inician acciones para lograr un bien público general que beneficia a la comunidad en su conjunto o para resolver necesidades o intereses particulares que se limitan a un grupo específico; y como ii) prácticas propositivas y denunciativas según dos tipos de participación: el primero se enfoca en la presentación de proyectos y propuestas concretas que los actores elaboran para hacerlos realidad, mientras que el segundo se enfoca en aquellos que participan a través de la expresión de demandas, a menudo en contraposición con las posiciones del gobierno.

En este punto es interesante distinguir el reclamo de la demanda. El reclamo es un reclamo que se hace al Estado sin tener conocimiento de cómo funciona, mientras que la

demanda implica tener conocimiento y se relaciona con un compromiso de control. El reclamo suele ser temporal y sin continuidad, mientras que la demanda requiere una participación constante.

Asimismo, respecto de las organizaciones estatales, es de importancia para esta investigación dimensionar que la instrumentalización de la participación para el diseño de políticas públicas implica que los entes estatales estén dispuestos a cambiar su forma de funcionamiento, porque su capacidad para llevar eficaz y eficientemente los ejercicios de participación es una variable importante para el análisis de los procesos de gestión que implican la puesta en marcha de la participación, así como también la voluntad política para llevarlas a cabo.

### 3. ESTUDIO EMPÍRICO: PLAN NACIONAL DE CULTURA

A efectos de comprender nuestro caso de estudio es relevante subrayar que el Plan Nacional de Cultura (PNC) debe entenderse como el proceso de desarrollo de una política pública que atendió la contextualización, sistematización, reestructuración y ordenamiento de la institucionalidad cultural uruguaya, y que en el correr de su ciclo de vida fue generando diferentes resultados, con una cierta coherencia entre sí, y poniendo en relación comunicacional a diferentes actores e instituciones provenientes del Estado, la academia y la sociedad civil organizada.

Como veremos más adelante esta política puede calificarse como una política *bottom up*, en el sentido de que si bien el proceso fue dirigido por la máxima jerarquía a nivel nacional en asuntos culturales, fue impulsada por un constante reclamo del sector cultural. Por esa razón, la participación durante todo el proceso tomó una relevancia significativa, ya que le otorgó la oportunidad al propio sector de buscar las soluciones directamente donde se había originado el reclamo, siendo este enfoque, según Rivas-Castillo et al. (2020), el más idóneo para implementar una política pública.

#### 3.1. Lanzamiento del proceso consultivo del Plan Nacional de Cultura, año 2016

El 10 de noviembre del año 2015 en la sala Pasaje Acuña de Figueroa del Palacio Legislativo, y en celebración de los treinta años de la recuperación democrática del Uruguay, se iniciaba, con la palabra del en ese entonces director nacional de Cultura, Sergio Mautone, el lanzamiento del proceso denominado Plan Nacional de Cultura. Proceso participativo y consultivo que culminaría con la redacción de una Ley Nacional de Cultura.

Haciendo referencia a este como un largo proceso que encuentra su génesis en la década de los ochenta, se acordó, a modo de homenaje, denominar *Gonzalo Carámbula*<sup>6</sup> a esta nueva etapa en reconocimiento a su trabajo y preocupación permanente por la cultura del país. Se recuerda en dicho lanzamiento que Carámbula junto con otros intelectuales y activistas culturales promovió desde la revista *La Plaza*

---

<sup>6</sup> Gonzalo Carámbula (1952- 2015) fue dirigente político, legislador, director de Cultura de la Intendencia de Montevideo y director de la Secretaría de Comunicación de Presidencia de la República. Su legado trasciende esos roles y lo coloca como una de las figuras más importantes que ha tenido el país en el área de la gestión y de la política cultural.

la necesidad de un ámbito de discusión pública en el que convergieran todos los actores, en lo que él dio en llamar un Congreso Nacional de Cultura.

Otros de los antecedentes reconocidos como

... esfuerzos [par]a generar una herramienta que permita diseñar políticas culturales de largo aliento, y pensar la política cultural de forma transversal en la política pública, estableciendo objetivos, lineamientos, prioridades y mecanismos para el trabajo en el sector de lo cultural, y funcionando como una base sistémica que estructure al sector en procura de coherencia, coordinación y optimización de objetivos, acciones y recursos (Facultad de Ciencias Sociales, p. 10)

fueron: las reuniones de directores de Cultura de alcance nacional en San Gregorio de Polanco (1995), Las Cañas (1996), Rivera (1998), Trinidad (1998), Maldonado (1999), así como las Asambleas de la Cultura en Montevideo (1996), Durazno (1998), Paysandú (2003) y Salto (2006).

### 3.1.1. La toma de decisión

La toma de decisión política de iniciar el proceso de construcción de un Plan Nacional de Cultura en el año 2015 se fundamenta, según la entrevista realizada a Sergio Mautone (ver transcripción completa en Anexos), en un acumulado histórico de reflexiones, consultorías y propuestas en materia cultural que promovían la necesidad de «ordenar la cancha», a raíz de un reconocido crecimiento aluvional que había tenido la institucionalidad cultural de Uruguay en los últimos años. Asimismo, observa una dificultad justificada por un fenómeno global en el área de la cultura, donde instituciones decimonónicas conviven con instituciones más vanguardistas y modernas del siglo XX, y a su vez, estas, alcanzadas, pero muchas veces no apropiadas, de una cultura digital característica del siglo XXI, haciendo referencia a que

... las tecnologías de la información y la comunicación han transformado la escena cultural en lo que refiere al acceso a la cultura, la creatividad, las industrias culturales, la propiedad intelectual, la participación de la sociedad civil y la sensibilización de los ciudadanos en torno a temas de derechos humanos. (Dirección Nacional de Cultura, 2019, p. 11)

Mautone reconoce de este modo dificultades en el accionar del sector cultural bajo una visión sistémica, basado principalmente en toma de decisiones institucionales aisladas, no actualizadas, con poca coherencia entre sí, y, por tanto, sin optimización de esfuerzos y recursos.

Otro motor de incidencia que fundamentó el andamiaje del PNC, y que tomó también como referencia ese acumulado histórico de reflexiones, consultorías y propuestas en materia cultural, fue la apreciación del propio director nacional de Cultura sobre el poco conocimiento, apropiación y ampliación de la discusión de estos insumos por parte de los sectores culturales. Refiriéndose principalmente a la consultoría realizada por el MEC en el año 2014 a cargo de la magíster Virginia Pacheco Prado<sup>7</sup>, Mautone comenta que «si bien se había avanzado en producción, no habíamos avanzado en la discusión, o por lo menos, en la democratización de estos procesos».

### 3.1.2. Los recursos técnicos

Con el apoyo para avanzar hacia un plan estratégico de cultura por parte de la fuerza política que integraba (Frente Amplio), Mautone mantuvo varias reuniones con el equipo de trabajo, de la en ese entonces llamada Área de Ciudadanía y Territorio de la DNC<sup>8</sup>, con el fin de diseñar metodológicamente las condiciones necesarias para ensanchar la discusión sobre los asuntos culturales del país. Sus principales directrices consistían en que esa metodología contemplara todo el territorio nacional, todos los sectores culturales y la ciudadanía en general. Sin embargo, por diferencias conceptuales sobre la aplicación de metodologías participativas, y, por temas contractuales y condiciones laborales planteadas por el equipo de la DNC, Mautone decide no realizar el proceso con la mencionada área de trabajo, y, frente a diversas alternativas planteadas, resuelve suscribir con el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (DS-FCS) un convenio al que se le denominó *Asistencia y asesoramiento para la promoción de un diálogo nacional orientado a la elaboración del Plan Nacional de Cultura 2017-2027*.

---

<sup>7</sup> El documento emanado de esta consultoría fundamenta la necesidad de un PNC y presenta una serie de principios rectores, valores, conceptos centrales, objetivos y ejes de discusión.

<sup>8</sup> A partir del año 2020 se le denomina Área de Gestión Territorial y tiene por objetivo contribuir con la descentralización del desarrollo cultural del país, garantizando la accesibilidad de los bienes e servicios culturales, promoviendo las diferentes expresiones artísticas locales, nacionales e internacionales en todo el territorio.

Según se expresa en el convenio, este tenía por objetivo general

Promover un diálogo nacional sobre cultura, arte y creatividad, con fuerte énfasis territorial y sectorial, entre los actores públicos, sociales, sindicales, empresariales y la ciudadanía en general, orientado a producir insumos para la elaboración del Plan Nacional de Cultura (PNC) 2017-2027. (Facultad de Ciencias Sociales, 2016 p. 9)

El equipo de trabajo del PNC por parte del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales estuvo liderado por Sebastián Aguiar, doctor en Sociología y profesor en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, quien se desempeña en trabajos en el campo de la sociología urbana, la cultura y la juventud; Víctor Borrás, magíster en Sociología en el área de metodología cuantitativa, estadística y sociología urbana, con actividad de investigación en el área de pobreza, desigualdad y análisis espacial; Ricardo Klein, sociólogo por la Universidad de la República del Uruguay y doctor en Gestión de la cultura y el patrimonio por la Universidad de Barcelona, sus áreas de investigación son las políticas culturales, las prácticas culturales en espacios públicos, las ciudades creativas y la gestión cultural.

Asimismo, fueron convocados a este equipo, en calidad de talleristas, un total de siete personas provenientes de la Facultad de Ciencias Sociales (estudiantes y egresados) con experiencia para la mediación de dinámicas participativas, sistematización y procesamiento de datos, así como experiencia en redacción de informes.

Como contraparte, la DNC dispuso de un equipo integrado por dieciocho trabajadores internos de dicha unidad ejecutora del Ministerio de Educación y Cultura (incluido el propio director nacional), y tres trabajadores de la ex unidad ejecutora de Centros MEC<sup>9</sup>, acompañados por sus coordinadores y coordinadoras territoriales.

---

<sup>9</sup> Centros MEC consistía en una red de espacios del Ministerio de Educación y Cultura que funcionaban como espacios de construcción de ciudadanía y punto de encuentro entre los vecinos y las vecinas de cada localidad, las intendencias, los municipios, distintas organizaciones sociales y los trabajadores y las trabajadoras del ministerio. En el año 2020, bajo el gobierno de Luis Lacalle Pou, se dispuso su suspensión por medio del artículo 336 del proyecto de ley de presupuesto nacional presentado por el Poder Ejecutivo.

### 3.1.3. El plan de ejecución

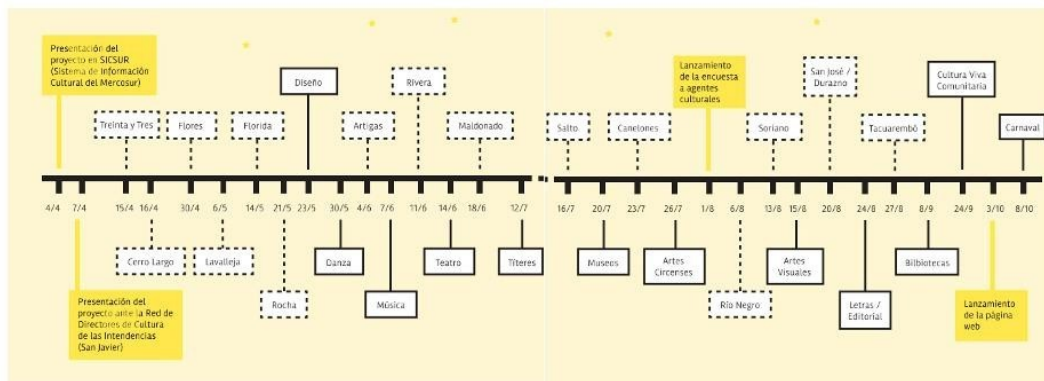


Figura 2. Línea de tiempo PNC.

Como se observa en la figura 2<sup>10</sup>, durante el proceso consultivo del Plan Nacional de Cultura se realizaron: 21 diálogos en todos los departamentos del interior del país<sup>11</sup> (tres de ellos fueron en el departamento de Canelones) con un promedio de 150 invitaciones y setenta participantes concretados por departamento; treinta entrevistas a actores institucionales; doce talleres de trabajo en el eje sectorial<sup>12</sup> con una participación total de trecientos representantes; cinco entrevistas específicas para abarcar el sector carnaval y otras cinco entrevistas a referentes sectoriales del sector público y privado. Además, para profundizar en el componente participativo de la consulta, se realizó una encuesta a más de cuatrocientos agentes culturales, sobre diagnóstico y valoración de diferentes políticas y propuestas, y una consulta web en la que, en base a informes de avances de cada departamento y sector, se ofrecía la posibilidad de realizar comentarios, correcciones y sugerencias.

<sup>10</sup> Extraído de *Informe de Convenio. Asistencia y asesoramiento para la promoción de un diálogo nacional orientado a la elaboración del Plan Nacional de Cultura 2017-2020* (DS-FCS, 2016, p. 12, 13).

<sup>11</sup> Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres. <sup>12</sup> En los sectores de artes circenses, artes visuales, bibliotecas, cultura viva, danza, diseño, letras/editorial, museos, música, patrimonio, teatro y títeres.

#### 3.1.4. El documento resultado

El convenio celebrado entre la DNC y FCS culminó en el año 2016 con la consecución de cuatro productos que sistematizaron, en un documento de 132 páginas, el trabajo realizado en un total de nueve meses. Estos cuatro productos fueron:

- I. Sistematización de infraestructuras en los diferentes departamentos, planes y políticas públicas culturales desarrollados en el país hasta la fecha y un relevamiento de agentes culturales de alcance nacional.
- II. De la fase territorial, una relatoría de las discusiones ciudadanas generadas en cada departamento, recopiladas en el informe como *coordinadas culturales y líneas estratégicas para el desarrollo cultural*.
- III. De la fase sectorial y prestando atención a las diferencias en los niveles de consolidación y desarrollo de cada uno de los trece sectores consultados, un informe del estado de situación, basados en fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades del estado actual de cada sector y profundización de cuatro dimensiones: la política institucional, la económica, la social, y la educación y formación.
- IV. Recomendaciones en base a ejes temáticos de trabajo que pudieran ser utilizados como insumos para la elaboración de un PNC y una ley general de cultura: arte y creatividad; cultura e inclusión; institucionalidad; patrimonio y desarrollo económico; formación; territorio.

### **3.2. Redacción de la Ley Nacional de Cultura y Derechos Culturales, año 2018**

El proceso consultivo para la elaboración de un Plan Nacional de Cultura perseguía un objetivo final: la redacción de una ley nacional de cultura, a la que se le terminó denominando *Ley Nacional de Cultura y Derechos Culturales*. En su elaboración final, fechada en 2018, participó un grupo de profesionales del ámbito cultural y académico, con diferentes afiliaciones políticas, y trayectorias en el campo del arte y la cultura uruguaya: Hugo Achugar, Ricardo Ehrlich, Marcos Carámbula, Cinthya Moizo, Henry Segura, Andrea Fantoni, Gerardo Grieco, Juan Carlos Barreto y Micaela Azambuya.

Jerarquizar la cultura en el marco de los derechos humanos, organizar un Ministerio de Cultura y Derechos Culturales, crear un Consejo Nacional de Cultura, y estructurar el Sistema Nacional de Cultura fueron los propósitos que se pretendían alcanzar con la aprobación del proyecto de Ley Nacional de Cultura y Derechos Culturales.

### 3.2.1. La jerarquización de la cultura

El proyecto de ley, en línea con la Carta Cultural Iberoamericana, en su texto justificativo postula la transversalidad y la complementariedad como ejes fundamentales para valorizar la dimensión cultural como medio efectivo para impulsar el progreso económico y social del país. En lo práctico, refiere a instancias de coordinación con las diferentes carteras del Estado para introducir la dimensión cultural en el centro del desarrollo; es referir a la cultura como cuarto pilar de desarrollo sostenible, garantizando así que esta ocupe un lugar legítimo en todas las políticas públicas, incluidas las relacionadas con la educación, la economía, la ciencia, la comunicación, el medioambiente, la cohesión social y la cooperación internacional; en suma, posiciona a la cultura como herramienta eficaz para enfrentar los retos económicos, sociales y medioambientales de las sociedades contemporáneas y venideras.

### 3.2.2. La creación de un nuevo Ministerio de Cultura y Derechos Culturales

El proyecto de ley propone la implementación de un ministerio para ejercer las responsabilidades del Estado en cuanto a protección, promoción y difusión de las actividades culturales individuales, comunitarias o colectivas, valorando la diversidad de expresiones, bienes y servicios culturales tangibles e intangibles en todo el territorio nacional. Se propone, por lo tanto, la modificación de la actual denominación y estructura organizativa del Ministerio de Educación y Cultura en dos nuevos incisos ministeriales, promoviendo así la separación en Ministerio de Cultura y Derechos Culturales y Ministerio de Educación. En referencia a ello, en el artículo cuarto de la ley redactada se establece que:

El Poder Ejecutivo redistribuirá a los funcionarios del Ministerio modificado, entre el Ministerio de Cultura y Derechos Culturales y el Ministerio de Educación, así como la reasignación, previo informe de la Contaduría General de la Nación, de los correspondientes créditos

presupuestales, de la que dará cuenta a la Asamblea General. (Achugar et al., 2018)

Asimismo, se propone que este nuevo ministerio sea asesorado y supervisado por un Consejo Nacional de Cultura y Derechos Culturales que, según expresa su artículo cinco, estaría integrado por «cinco miembros de la Red Nacional de Directores de Cultura en representación del Congreso de Intendentes y un delegado de la OPP» y presidido por el ministro o ministra de turno —o por aquella persona que este considere.

### 3.2.3. El Sistema Nacional de Cultura como propuesta de gobernanza

En cuanto a la organización —o reorganización— del ministerio, se propone la creación del Sistema Nacional de Cultura como un marco integrador de las diversas instituciones, normas y leyes existentes, así como todas aquellas que pudieran ser creadas y/o aprobadas en un futuro.

En el artículo séptimo, se establece que el Sistema Nacional de Cultura esté organizado en tres áreas:

- I. **Fondo Nacional de Cultura:** coordinará, administrará y articulará todo lo relativo a la financiación de las artes y la cultura, comprendiendo todos los fondos vigentes y aquellos que requieran ser creados en un futuro por el ministerio, así como también, aquellos fondos específicos destinado a la promoción de las actividades y los derechos culturales impulsados por otras instituciones del Estado.
- II. **Áreas y programas artístico-culturales:** estarán comprendidas todas las áreas en relación con las prácticas artísticas (letras, música, artes escénicas, artes visuales), el Sistema Nacional de Museos y todo lo referido a la legislación cultural vigente en Uruguay. Asimismo, se establece la continuidad del Departamento de Industrias Creativas (Dicrea) con sus mismas funciones y su relación con el Ministerio de Industria y Uruguay XXI<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Según la web oficial, Uruguay XXI es la agencia responsable de la promoción de exportaciones, inversiones e imagen país. Trabaja en pos de la capacidad exportadora y la competitividad de las

III. **Ciudadanía cultural y territorio:** área que tiene por objetivo potenciar acciones para afirmar los derechos culturales y la ciudadanía cultural bajo una perspectiva territorial. Por tanto, esta área comprendía las funciones que, hasta ese entonces, le correspondían a la oficina de Ciudadanía Cultural y Territorio de la DNC, y a los Centros MEC.

Además, se faculta al ministerio a proceder a la venta de todas las publicaciones que se editen por sus distintas dependencias, y que sus recaudaciones sean destinadas totalmente a los gastos de inversión de otros proyectos de publicación que se generen; permite, también, que el ministerio obtenga recursos financieros mediante procedimientos o actividades vinculadas a sus competencias. Por lo que la ley propone un ministerio con carácter de ente recaudador.

Sobre su organigrama se establece que el Poder Ejecutivo, a iniciativa del propio ministerio, apruebe una estructura organizacional tal que le permita cumplir con sus cometidos, teniendo en cuenta que i) el artículo once crea dentro del inciso los siguientes cargos de confianza: director general de Secretaria, director del Fondo Nacional de Cultura, director de Políticas Artístico-Culturales, director de Derechos Culturales y Coordinación Territorial; y ii) que el artículo trece y último de la ley propone que el Ministerio de Cultura y Derechos Culturales incorpore, manteniendo su estructura y organización actual, así como sus recursos ya asignados, las siguientes reparticiones: Servicio Oficial de Difusión, Radiodifusión y Espectáculos (Sodre); Biblioteca Nacional, Archivo General de la Nación, Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación, Dirección del Cine y Audiovisual Nacional (ICAU), Instituto Nacional de Artes Escénicas (INAE), Museo de Artes Decorativas, Museo Nacional de Artes Visuales, Museo Figari, Espacio de Arte Contemporáneo (EAC); Museo Histórico Nacional, Museo Nacional de Antropología, Museo Nacional de Historia Natural, Museo Zorrilla, Departamento de Industrias Creativas, Centros MEC, Ciudadanía y Territorio.

Vale destacar que finalizado el período del tercer gobierno del Frente Amplio (2015-2020) el proyecto de ley nunca fue evaluada por el Parlamento para su promulgación, y que,

ya por finalizar el gobierno de coalición a manos del presidente del Partido Nacional, Luis Lacalle Pou (2020-2025), la ley no fue puesta en agenda política para su consideración.

### **3.3. Publicación: Plan Nacional de Cultura. Sistematización del proceso, año 2019**

En el año 2019 la Dirección Nacional de Cultura presenta, de la mano de un equipo técnico a cargo de quien en ese entonces era directora general de Proyectos Culturales<sup>14</sup>, un documento en base al proceso consultivo del Plan Nacional de Cultura que «oficia de marco general para pensar y diseñar las políticas públicas culturales a mediano y largo plazo, de forma que se logre optimizar el sector en recursos, acciones y resultados» (DNC, 2019, p. 7). Este documento revela los ejes transversales y de acción que guiarían el desarrollo cultural del país con una proyección al año 2030, fomentando la manifestación y diversidad de las expresiones artístico-culturales, la ciudadanía cultural y el fortalecimiento económico del sector.

---

<sup>14</sup> Equipo técnico: Soledad Guerrero, Mercedes Martín, Victoria Contartese, Natalia Ríos.  
Directora de Programas Culturales: Begoña Ojeda.



**Figura 3.** Ejes transversales y de acción PNC.

### 3.3.1. Los ejes transversales

Como se muestra en la figura 3<sup>15</sup>, los ejes transversales propuestos para toda acción a ser implementada son:

- I. **Derechos humanos:** valiéndose de instrumentos jurídicos, documentos y declaraciones internacionales<sup>16</sup>, se postulan los derechos culturales como parte de los derechos de todas personas, lo que implica el derecho a participar en la vida cultural de su comunidad, a acceder a los bienes y servicios culturales, y a expresarse libremente a través de la cultura; para tales efectos, garantizar las condiciones necesarias para que ello ocurra, y en

<sup>15</sup> Extraída de Dirección Nacional de Cultura (2019). *Plan Nacional de Cultura: Sistematización del proceso*. Ministerio de Educación y Cultura. p. 8.

<sup>16</sup> Declaración de Derechos Humanos (1948); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1976); Convención para la promoción y protección de la diversidad de expresiones culturales, Unesco (2005); Carta Cultural Iberoamericana (2006); Declaración de Friburgo (2007); Observación N.º 21 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009).

consecuencia, mantener la dignidad humana y la interacción social positiva de individuos y comunidades en un mundo caracterizado por la diversidad y la pluralidad cultural.

- II. **Institucionalidad cultural:** se propone fortalecer la institucionalidad cultural del país a través de la creación y el fortalecimiento de organismos y leyes que impulsen el desarrollo cultural, permitiendo el diseño de políticas culturales integrales en los tres niveles de gobierno (nacional, departamental, municipal) que impulsen la articulación interinstitucional, la asociatividad con el sector privado y la cooperación internacional. Asimismo, hacerse valer de una institucionalidad cultural que avance en el valor de la participación de la ciudadanía para la elaboración, implementación y monitoreo de las políticas públicas culturales.
- III. **Cultura digital:** este eje propone abordar los desafíos y oportunidades que plantea la era digital en el ámbito cultural. En este sentido, se busca promover el acceso a la cultura a través de las tecnologías de la información y la comunicación, así como fomentar la creatividad y la innovación en el ámbito digital; atendiendo principalmente a la protección de la propiedad intelectual, los cambios en el hábito de consumo cultural, la internacionalización de bienes y servicios en mercados globales, la confección de indicadores fiables sobre la economía de la cultura digital. Así como también facilitar, a través de herramientas digitales, el acceso a la información para la participación ciudadana en el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas en cultura.

### 3.3.2. Los ejes de acción y sus objetivos

En cuanto a los ejes de acción se proponen los siguientes: *Expresión simbólica arte y creatividad*, *Ciudadanía cultural*, y *Desarrollo económico*. Para cada acción se establecen objetivos específicos y, en relación a cada uno de ellos, se listan los avances en materia de política cultural desarrollada hasta ese momento por el ministerio y otros organismos del Estado. Se da cuenta así de una especie de rendición de acciones implementadas que denotan la institucionalidad cultural uruguaya, definiéndose con ella la relación entre el Estado uruguayo y la cultura. Por lo tanto, el documento toma valor

en cuanto a la sistematización de las reglas de juego públicas en el campo cultural, así como una potencial herramienta de trabajo para el tratamiento de los asuntos culturales desde una perspectiva sistémica e integral. Agrupar acciones, programas, fondos, infraestructura y legislación de acuerdo a los ejes de acción priorizados para el desarrollo cultural pareciera reafirmar el compromiso de abordar el síntoma aluvional y de archipiélago que, podríamos afirmar que hasta el día de hoy, sigue caracterizando la institucionalidad cultural de nuestro país.

Con el fin de comprender la planificación de desarrollo que la administración de la Dirección Nacional de Cultura, en el período 2015-2020, entendió relevante rescatar del proceso consultivo del PNC, y que augura de marco general para el diseño de futuras políticas públicas atendiendo el acumulado ya conquistado, se citan a continuación los objetivos y acciones por cada eje planteado:

1. **Expresión simbólica, arte y creatividad.** Objetivo: reconocer la diversidad cultural y artística, así como la relación entre cultura, ciencia y tecnología, propiciando la curiosidad y el desarrollo de pensamiento crítico a través del arte, la investigación, la expresividad y la creatividad de la población. Acciones concretas: a) Estímulo e impulso a la creación, producción, reconocimiento y difusión pública de obras artísticas y bienes culturales de todas las disciplinas. b) Fortalecimiento de redes de intercambio entre artistas, gestores, productores e investigadores a nivel nacional e internacional, promoviendo la formación, interdisciplinariedad y profesionalización. c) Consolidación de líneas orientadas al área artística en los planes y programas de enseñanza de todos los niveles (inicial, primaria, secundaria, técnica y universitaria) garantizando una oferta permanente de formación pública en artes y disciplinas creativas. d) Gestión y conservación del patrimonio y los acervos culturales de acuerdo con las necesidades locales y los acuerdos internacionales, consolidando el accionar de los museos. e) Promoción y protección de la diversidad de manifestaciones culturales, teniendo en cuenta las fiestas tradicionales, los sitios históricos y las expresiones de la memoria colectiva que trasuntan valores patrimoniales, ambientales y comunitarios.

2. **Ciudadanía cultural.** Objetivo: fortalecer el ejercicio de los derechos culturales a través del acceso a expresiones y manifestaciones de la ciudadanía en todo el territorio nacional, considerando las brechas sociales. Acciones: a) Promoción de la circulación de artistas en el territorio nacional, fomentando el desarrollo de circuitos artístico-culturales con plataformas móviles. b) Generación de espacios artístico-culturales que favorezcan la apropiación ciudadana de bienes materiales y simbólicos, así como la creación y producción cultural. c) Desarrollo de infraestructuras para la producción, especialmente donde la población no dispone de espacios y de acceso a bienes y servicios culturales. d) Fortalecimiento de una red de agentes y colectivos culturales con incidencia en la comunidad, promoviendo acciones con poblaciones excluidas de los medios de producción cultural. e) Preservación de saberes y oficios tradicionales que surgen de la cultura popular, abarcando variedad de manifestaciones de identidades minoritarias. f) Apoyo a iniciativas para la democratización de la información y la producción de recursos audiovisuales, impulsando el rol de la televisión y las radios públicas como ámbitos privilegiados de generación de ciudadanía. g) Fortalecimiento de bibliotecas, archivos y museos en todo el territorio nacional, entendidos como servicios públicos inclusivos.
3. **Desarrollo económico.** Objetivo: fortalecer a la cultura como sector económico, reafirmando su potencial en términos de aportes al PBI (Producto Bruto Interno), potenciando su diversificación y aportando a la ampliación de la matriz productiva del Uruguay. Acciones: a) Fomento del mercado cultural nacional y de las industrias creativas, impulsando el posicionamiento de todos sus sectores y ramas productivas asociadas, favoreciendo la internacionalización y potenciando los productos nacionales respecto de los importados. b) Profesionalización y mejora de las condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras de la cultura; generación de oportunidades laborales y de capacitación en todos los eslabones de la cadena de producción, teniendo en cuenta las particularidades y necesidades de cada sector. c) Fortalecimiento y actualización de la formación

terciaria en artes, patrimonio y disciplinas conexas, en consonancia con el mundo profesional y laboral. Potenciar la acreditación de saberes en formación artística surgidos de los diversos ámbitos de la educación no formal. f) Creación de espacios de formación y desarrollo de pequeños y medianos emprendimientos de carácter cultural que sean innovadores y generadores de fuentes de trabajo. g) Promoción de inversiones permanentes para el desarrollo y mantenimiento de infraestructuras culturales que mejoren las oportunidades productivas de los distintos sectores. h) Valorización de la dimensión cultural en el sector turístico, impulsando iniciativas públicas y privadas. i) Generación de conocimiento en materia de cultura a través de investigaciones, publicaciones e intercambios interinstitucionales que permitan delinear políticas a largo plazo. (DNC, 2019, p. 12-19)

### **3.4. Logros obtenidos durante la implementación del Plan Nacional de Cultura**

Como hemos podido ver, en el proceso del Plan Nacional de Cultura, tres son los grandes logros obtenidos durante su implementación: i) Un documento que recoge, a partir de un diálogo nacional, la sistematización de agentes e infraestructuras culturales; coordinadas para fomentar líneas estratégicas de desarrollo cultural desde una perspectiva territorial; un diagnóstico del estado de situación de trece sectores de la cultura uruguaya; y recomendaciones para la redacción de un plan y una ley nacional de cultura. ii) La redacción de una Ley Nacional de Cultura y Derechos Culturales. iii) Un documento que oficia de marco general para pensar y diseñar las políticas públicas culturales a mediano y largo plazo, con proyección a 2030. Sin embargo, otros logros pueden ser comprendidos al valorizar los procesos ante los resultados.

#### 3.4.1. Posicionamiento de la cultura en la agenda política y pública

Según surge de la entrevista realizada a Mautone, una de las mayores satisfacciones que le dejó el proceso consultivo del PNC fue el posicionamiento de los asuntos culturales en la agenda política y pública del Uruguay.

Desde lo político, permitió comprometer a los representantes del segundo nivel de gobierno a opinar sobre cultura y reafirmar sus apoyos para la realización del proceso

consultivo, logrando así un relacionamiento permanente con los diferentes departamentos del Uruguay, sus diferentes jerarquías y directores de Cultura.

Este apoyo contaba con dos antecedentes relevantes: primero, la conformación, en el año 2012, de una red de directoras y directores de Cultura departamentales, con el fin de desarrollar acciones coordinadas en todo el territorio, pero más importante aun, que, gracias a la conformación de esta red, se motivara la designación de responsables en asuntos culturales dentro del seno de las intendencias departamentales, dado que, en muchos casos, hasta ese momento no contaban con dichos roles. El segundo antecedente, fue una declaración de esta red en el año 2014, realizada en conjunto con la DNC, donde manifestaban la necesidad de:

- Consolidar y respaldar líneas estratégicas a largo plazo de las políticas públicas en cultura promoviendo una visión sistémica y sustentable.
- Impulsar acuerdos y sinergias a nivel nacional con enclave local, territorial y descentralizador.
- Contribuir a la profesionalización del sector cultural con una lógica de gestión por resultados, transparente y participativa.
- Continuar el diálogo que desde hace dos años se viene realizando, en consulta con diversos actores y agentes culturales, hacia la elaboración de un Plan Nacional de Cultura. (Red de Directores de Cultura, 2014)

Vale destacar que, en la misma declaración, en un conjunto de ocho líneas estratégicas propuestas a desarrollar<sup>17</sup>, se menciona la necesidad de «promover la participación ciudadana», estimulando «a la ciudadanía para delinear, planificar, articular monitorear y evaluar las políticas públicas en cultura a través de planes de gestión, monitoreo y evaluación de las diversas iniciativas en coordinación con los distintos niveles de gobierno» (Red de Directores de Cultura, 2014).

Otro logro consumado durante el proceso del PNC fue la realización en la ciudad de Montevideo, en el mes de noviembre del año 2016, de la conmemoración de los diez

---

<sup>17</sup> Las ocho líneas estratégicas eran: fortalecimiento de la institucionalidad de la cultura; democratización de la cultura; protección del patrimonio; diversidad e identidades; promoción del desarrollo económico sustentable de la cultura y las artes; incentivo a la presencia de la cultura uruguaya en el exterior; fortalecimiento de la territorialidad y descentralización; profesionalización de la cultura; promoción de la participación ciudadana.

años de la Carta Cultural Iberoamericana<sup>18</sup>. El objetivo, según expresa Mautone, era «darle más fuerzas» al posicionamiento de los avances e insumos del PNC en la agenda política. Si bien la estrategia de que fuera el propio presidente de la república Tabaré Vázquez quien pudiera introducir algunas referencias del proceso fue fallida, porque ni él ni la ministra de Educación y Cultura pudieron asistir finalmente, eso no impidió que se pudiera realizar un seminario de evaluación y discusión sobre el plan en un marco internacional.

En cuanto a la agenda pública, Mautone sostiene que el PNC permitió proporcionar información y acercar el debate cultural que se estaba produciendo a nivel nacional a la ciudadanía en general, o al menos, generar unos ciclos de atención al difundir en medios tradicionales y alternativos las convocatorias a los talleres territoriales, así como también, gracias a las notas de prensa, televisivas y radiales que se realizaban generalmente cuando los equipos del PNC se desplegaban en las diferentes localidades visitadas.

Tal era el interés de la DNC de posicionar el PNC en la opinión pública que una estrategia comunicativa que se habían planteado al inicio de los recorridos territoriales era la realización de una especie de lanzamiento en cada una de las localidades visitadas, acompañado de propuestas artísticas. Si bien esta estrategia no siempre pudo ser concretada, Mautone la considera un valor positivo del proceso, ya que mediante estas actividades se ponían en práctica formatos alternativos que intentaban colaborar a incentivar la participación de agentes culturales y ciudadanía en general en las deliberaciones sobre asuntos culturales.

#### 3.4.2. Una comunicación directa con el sector cultural, sus contextos y sus demandas

Los ejercicios de participación efectivamente aplicados le permitieron a la DNC una gestión de cercanía sobre los asuntos locales departamentales; una comunicación directa sobre aquellas problemáticas percibidas como prioritarias por los propios hacedores culturales de los diferentes territorios recorridos. Durante los recorridos, denominadores comunes pudieron ser reconocidos: «acá no pasa nada», «acá no llega

---

<sup>18</sup> A través de esta carta creada en 2006 se afirma el valor central de la cultura como base indispensable para el desarrollo integral y la superación de la pobreza y desigualdad. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Carta-cultural-iberoamericana.pdf>

nada», «acá no tenemos donde formarnos» eran algunos de los enunciados recurrentes en cada una de las asambleas realizadas, a lo que se sumaba la preocupación, por parte de artistas, docentes y gestores culturales, por la falta de infraestructuras culturales y de circulación de bienes y servicios culturales en las instituciones locales existentes, como teatros o centros educativos.

Más allá de la propia sistematización de estos enunciados como parte de los insumos para el diseño de estrategias de desarrollo cultural país de largo aliento, o como sustento de acciones concretas a corto plazo desarrolladas por la DNC, estas percepciones sobre oferta y demanda resaltaban una vez más la necesidad de comprender el campo cultural nacional desde un enclave sistémico, así como también la necesidad de poner en valor los rasgos identitarios y el cúmulo artístico de cada departamento, muchas veces no reconocido por sus propios hacedores o instituciones locales.

#### 3.4.3. Ejercitar políticas de desarrollo cultural país

Mautone indagaba en sus recorridos territoriales oportunidades de desarrollo cultural sustentado en estrategias basadas en el ordenamiento, interconexión y/o redefinición de la institucionalidad cultural impulsada hasta el momento, así como también en ejercitar acciones concretas, producto de demandas directas que se producían en el cara a cara durante esos recorridos, lo que le permitía confirmar el potencial del arte y la cultura como herramientas de transformación social, desarrollo personal, vocacional, etc.

Sobre esto último Mautone ejemplificaba con el caso de Richard Núñez, un joven artista plástico del departamento de Artigas:

El director de Cultura del momento me dice que no tenían capacidad de darle una mano a Richard para que prospere, para que mejore su técnica, y me plantea una pasantía en el Museo Histórico Nacional, yo le digo que sí, que me parece formidable... Finalizada la experiencia me cruzo con él en Artigas, él, emocionado, me agradece profundamente la enorme oportunidad y me dijo que a partir de su experiencia en el Museo Histórico Nacional, a partir de haber trabajado en un taller, de tener frente a sí la posibilidad de ver un Blanes por primera vez en su vida y estudiarlo, se daba cuenta de que era mejor artista. Para mí eso es una inspiración y vos te das cuenta, en estas cosas tan chiquitas,

que a casi nadie le importan, pero que son acciones mágicas, que cambian a un ser humano y ese ser humano cambia su entorno.

Sobre las oportunidades de desarrollo cultural Mautone rescata como resultado afirmativo del proceso consultivo del PNC, el diseño, lanzamiento e impulso de un programa denominado *Sistema de Circulación Cultural (SCC)*<sup>19</sup>,

Considerada como una política pública cultural innovadora, sustentada por una concepción integral (Alonso Corbo, 2019), el SCC trabajó sobre el relevamiento y sistematización de la infraestructura cultural existente en el Uruguay, permitiendo reconocer sus características y las necesidades a ser abordadas para lograr una optimización de la circulación de bienes y servicios culturales; en relación con esto, se propuso la orientación de recursos y herramientas de financiamiento ya existentes, así como también comprometer a los gobiernos departamentales a prestar atención y asistir a esas infraestructuras bajo un modelo de gestión asociativo y colaborativo.

Otro factor vinculante a la óptima implementación del SCC consistió en la capacitación técnica de los recursos humanos de los espacios culturales nacionales, permitiendo optimizar los servicios brindados, tanto en lo que refería a puestas en escena (operadores técnicos de sonido y luces, maquinistas, etc.), como en lo administrativo y atención a públicos/usuarios.

En cuanto a los contenidos artístico-culturales, el sistema se valía de un acumulado promovido por las diferentes ediciones del Fondo Concursable para la Cultura (FCC)<sup>20</sup>, aunque, atendiendo la necesidad de promover la financiación de proyectos artístico-culturales provenientes del interior del país, se entendió oportuna la

---

<sup>19</sup> El programa tiene por objetivo central promover y facilitar la circulación de todos los contenidos de las diferentes áreas de la Dirección Nacional de Cultura por todo el territorio nacional, promoviendo así las más diversas expresiones artístico-culturales, democratizando el acceso al disfrute y a la creación de bienes y servicios culturales a toda la ciudadanía, así como el fomento y la generación de las mejores condiciones para el desarrollo cultural de cada región.

<https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/politicas-y-gestion/circulacion-cultural>

<sup>20</sup> FCC es un programa que destina fondos públicos a proyectos artístico-culturales a través de mecanismos concursables. Creado por la Ley N.º 17930 de diciembre de 2005, artículos 238 y 250. El objetivo principal de este fondo es democratizar la cultura, así como el acceso —en igualdad de oportunidades— a los bienes culturales, estimulando la desconcentración y descentralización de las actividades culturales. Se realiza una convocatoria pública anual, dirigida a artistas y hacedores de la cultura, para postular proyectos artístico-culturales que son evaluados por jurados externos al MEC. <https://fondos.culturaenlinea.uy/sobre-los-fondos>

creación de un fondo específico al que se denominó *Fondo Regional para la Cultura* (FRC)<sup>21</sup>.

También, en cuanto a contenido, el SCC podía valerse de las diferentes fiestas culturales tradicionales distribuidas en diferentes localidades del territorio nacional, que han sabido dinamizar espacios concretos para la manifestación de la diversidad de expresiones culturales, fomentar el turismo local, poner en valor el patrimonio inmaterial del Uruguay, entre otras externalidades positivas.

Es importante mencionar que esta política como tal fue discontinuada por la administración siguiente de la DNC a cargo de la directora Mariana Wainstein (2020-2025). Respondiendo así a la pregunta que Alonso Corbo se realizaba al problematizar el rol de la cultura en las futuras agendas de gobierno frente a nuevos contextos económicos, políticos y sociales en la región: «¿Qué sucederá con estas innovaciones — tomémoslas como logros— con un eventual cambio de orientación política en el gobierno nacional?» (2019, p. 279).

### **3.5. Obstáculos durante la implantación del Plan Nacional de Cultura**

Como hemos observado en nuestro estudio teórico la implementación de políticas públicas puede provocar diversas tensiones entre los diferentes actores implicados. Estas tensiones están vinculadas, principalmente, a los posicionamientos racionales (políticos, técnicos, de la población, de ganancia, burocráticos) que asumen estos actores frente a la propia política, así como también por otros factores coyunturales.

#### 3.5.1. Tensiones entre técnicos y políticos

La asociación estratégica entre la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) y la DNC, que tenía como objetivo asesorar a la administración pública con herramientas eficaces y eficientes para la realización de una consultoría ciudadana, provocó ciertas tensiones entre estos dos actores. Tanto así que de las entrevistas realizadas a dos de sus protagonistas, Sebastián Aguiar (FCS) y Sergio Mautone (DNC, 2015-2020), se puede

---

<sup>21</sup> FRC realiza una convocatoria pública anual dirigida exclusivamente a artistas y hacedores de la cultura residentes en las distintas regiones del interior del país, para postular a financiación sus proyectos artístico-culturales en cinco categorías. <https://fondos.culturaenlinea.uy/sobre-los-fondos>

extraer que el convenio, si bien se ejecutó en tiempo y forma, sus resultados o sus procesos no fueron evaluados satisfactoriamente por ambas partes.

Al respecto, Aguiar comenta que al culminar el convenio hubo un cierto desajuste entre los lineamientos primarios establecidos por la DNC y lo que finalmente esperaban como resultado. Se refiere a que la DNC proyectaba como insumo final el propio plan y no tan solo los insumos para generarlos. Esto, según su percepción, trajo consecuencias en cuanto a la valorización y subutilización de los resultados finalmente obtenidos. Recuerda, a modo de anécdota y como síntoma de ello, que, luego de largas jornadas internas de redacción, el equipo de FCS fue hasta la DNC a entregar todos los documentos generados, pero nadie los recibió personalmente, así como tampoco hubo una devolución posterior de ellos. Su conclusión es que la consulta terminó siendo aquello que nadie quería que sucediera: una consulta más, perjudicando los ejercicios de participación como tal.

En tanto, desde de la DNC, Mautone expresa que a pesar de la conformidad con el proceso de consulta y el equipo de profesionales que lo llevó adelante, al informe final le faltó una estandarización de criterios y una corrección de estilo adecuada, resultando así un documento con visiones e interpretaciones diversas. Esta falencia se la atribuye a los tiempos apesurados de entrega que el mismo proceso institucional solicitaba, y porque cada uno de los textos que componen el informe lleva la impronta de aquel que lo había escrito, sin atender a una homogenización de resultados.

Otro factor que dificultó el proceso entre las dos partes refiere a un conflicto interno que la DNC enfrentaba con sus trabajadores durante la implementación del convenio, que afectó, según Aguiar, directamente la ejecución del proyecto PNC, y por tanto, la calidad de los resultados.

El conflicto al que hace referencia, según nota publicada el 26 de noviembre de 2016 por el periódico *La Diaria*, estaba sustentado en una plataforma reivindicativa de los trabajadores de la DNC por salarios precarios, inequidad salarial, y por la ausencia de una estructura orgánica de la institución que permitiera comprender su composición y, por ende, el ordenamiento de las tareas a realizar por parte de sus trabajadores, lo que generaba «... condiciones que lesionan la salud laboral del trabajador, ante la falta de organización clara del trabajo». Asimismo, en dicha nota, se expresa claramente el conflicto que Aguiar percibe durante la implementación del convenio respecto al PNC:

... los trabajadores no han sido contemplados en los procesos de evaluación, diálogo y análisis del Plan Nacional de Cultura, y que han estado «totalmente por fuera del proceso», que, además, «está siendo llevado adelante por un equipo externo tercerizado, que ha desconocido que aquí dentro hay una cantidad de profesionales capacitados, comprometidos y conocedores de la tarea, que incluso han intentado apoyar los primeros pasos del Plan Nacional y que después fueron dejados de lado». Para Montesdeoca, «no potenciar a trabajadores comprometidos, que aman la cultura y sienten que desde aquí están aportando al desarrollo de la cultura del país», es algo que no se puede comprender y «es muy difícil de procesar». (*La Diaria*, 26 de noviembre de 2016)

Estos reclamos frente a la precarización institucional de la máxima jerarquía en asuntos políticos de la cultura no deben ser entendidos en relación directa con el proyecto del Plan Nacional, sino como un proceso de lucha sindical a la interna de la institución que encuentra su punto álgido durante el período de implementación del proyecto. La evidencia de esto se encuentra en el lanzamiento del PNC en el año 2015, en el que los funcionarios se recostaron en la pared de la sala Pasaje Acuña de Figueroa del Palacio Legislativo, vistiendo de negro y con un corazón de papel rojo en el pecho. La ministra María Julia Muñoz los refiere en su discurso, según la publicación en el portal web del MEC:

Saludó especialmente a «nuestros corazones rojos», presentes en sala, funcionarios de la Dirección Nacional de Cultura que desarrollan «un justo reclamo con amor y con trabajo, mostrando todos los días, a través del quehacer, cuáles son sus reivindicaciones». Dijo que compartía la preocupación por el presupuesto y que esperaba que el proceso terminara lo mejor posible para todos. (2015)

Sobre la escritura propiamente dicha del plan, observamos que luego de tres años de finalizado el convenio con FCS la DNC hace público un documento al que titula *Plan Nacional de Cultura. Sistematización del proceso*. Según Mautone, la síntesis debería haber resultado más contundente. Recordemos que esta se dividía en tres ejes transversales (Derechos humanos, Institucionalidad cultural y Cultura digital) y tres ejes de acción (expresión simbólica, arte y creatividad; ciudadanía cultural; y desarrollo económico); asimismo, se entendió como un valor del documento que en cada gran eje

de acción se haya listado, para cada objetivo planteado, la institucionalidad pública cultural desarrollada hasta el momento en el país.

Al inicio del proceso se había proyectado un documento final que expresara los lineamientos estratégicos para el desarrollo cultural que incluyera la gobernanza, los objetivos de prospección y un ordenamiento secuencial de metas para alcanzarlos en un plazo de diez años, los mecanismos de evaluación y seguimiento, etc. Sin embargo, señala Mautone que, por cuestiones de tiempos y equipos, ese proyecto de documento que ordenaría la ruta de desarrollo no pudo ser alcanzado como tal.

Plantear la escritura de un plan de desarrollo requiere de tiempos y procesos metodológicos determinados, y de procesos de definición y toma de decisión política. Técnicamente no es viable, dice Aguiar, obtener un documento de esas características solo a partir de talleres territoriales o sectoriales, o solamente a través del análisis de la estructura de la población vinculada a la cultura; estos tienen que entenderse como los principales insumos para iniciar una nueva fase de escritura sobre líneas estratégicas para el desarrollo, donde la definición política no puede ser improvisada, al contrario, debe ser clara al momento de marcar el rumbo del camino, o sea de la metodología, que en definitiva significa responder con propiedad qué, cómo y con quiénes.

### 3.5.2. Tensiones entre lo local y lo regional

Durante el proceso del PNC, el acompañamiento del Poder Ejecutivo pudo ser constatado en varias oportunidades, sin embargo, su atención fue perdiendo fuerza frente a nuevas rutas políticas en la región. El año 2019 fue de definición electoral sobre el gobierno nacional del país; los temas de seguridad, educación y corrupción se priorizaban en la agenda política y pública, y, sin sorpresa alguna, la cultura, entendida como cuarto pilar de desarrollo, volvió a desvalorizarse.

Asimismo, respecto a la Ley Nacional de Cultura y Derechos Culturales, luego de su revisión y discusión por parte de la ministra de turno, llega a su mejor versión, incorporando como propuesta principal la creación de un Ministerio de Cultura y Derechos Culturales, separándose de lo que debería crearse también como el Ministerio de Educación. Uruguay a través de ese documento resolvía su institucionalidad cultural. Pero, paradójicamente, en la región se produce una secuencia de acontecimientos referidos a la institucionalidad cultural, como la eliminación del Ministerio de Cultura

de Argentina y de Brasil, que hicieron cuestionar aquello que en Uruguay se comenzaba a instalar dentro del seno de la política pública. Mautone refiere al respecto:

Al contrario de lo que nosotros planteábamos, que era adecuar las realidades del Uruguay a la región, resultaba que Uruguay pasaba a ser un país de avanzada, porque ya no tenía institucionalidad al respecto [...] Los demás países la estaban borrando de un plumazo.

La diversidad de actores enriqueció por un lado el proyecto, y por otro, impidió reconocer un signo de identidad en todo el proceso.

De este modo, la ley no cumple con su principal propósito: ser considerada, ser promulgada.

### 3.5.3. Tensiones entre la eficacia y la duplicación de esfuerzos

En cuanto a la práctica de la gestión ecosistémica de la cultura, tal vez uno de los desafíos mayores aún por conquistar en la administración pública, y que fue el buque insignia del proceso de implementación del PNC, refiere a la búsqueda de una transformación estructural de la institucionalidad cultural caracterizada por ser aluvional y con un accionar basado en lógicas de archipiélago. Este ordenamiento y jerarquización de la cultura, justificados desde su concepción transversal y complementaria a los pilares de desarrollo país, se vio reflejado en la Ley Nacional de Cultura y Derechos Culturales redactada en el año 2018.

Según evalúa Mautone, esta ley termina siendo representativa de distintas visiones políticas, basándose en un cúmulo de transferencia de conocimientos idóneos reconocidos en varios procesos culturales de la historia democrática de nuestro país, ubicando así, el proceso del Plan Nacional de Cultura como otro hito indiscutible. Una ley que supo valerse de un ministerio que ofició de articulador y receptor de insumos a beneficio de su redacción final, pero al que le faltó tiempo para que fuera difundido públicamente, de manera de impulsar, o incidir, su discusión dentro del Parlamento. Su aprobación, sustitución o descarte, nunca pudo ser considerado. Sobre esto, Mautone asegura

Nunca se llegó a tratar, no despertó interés o no se supo desde el Poder Ejecutivo motivar al Parlamento para que analizara esta temática y

seguramente la ley esté en algún cajón de algún lado. Creo que costará volver a generar las condiciones para que esto se reinstale.

En este sentido, Matuone evalúa los logros de implementación del Plan Nacional de Cultura desde la perspectiva de los niveles de maduración de la institucionalidad cultural nacional. Los resultados, sostiene, son acordes a la capacidad que tiene una unidad ejecutora dentro de una estructura como la del Ministerio de Educación y Cultura, con la dificultad que conlleva su amplio espectro de misiones, visiones y áreas de acción. El compromiso debe ser de toda la estructura y debe estar sustentado en una visión política sobre una cultura jerarquizada, puesta en el centro del desarrollo, así como en una visión sistémica de la gestión de la política pública cultural. En todo el país se necesita seguir profundizado sobre este asunto, y Mautone considera que el proceso del PNC colaboró en el ejercicio de ese objetivo, pues sostiene que, «en general los políticos cuando hablan de la pública felicidad, hablan de trabajo, salud, educación y vivienda. Cultura, por el momento... no siempre, pero en algunos casos, sigue quedando pendiente».

Con respecto a la ley también hubo una simultaneidad de esfuerzos no del todo sistémica, confirmando el problema que el propio PNC estaba proponiéndose subsanar. Nos referimos a que, paralelamente al proceso del PNC, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), concibiendo a la cultura como «aspecto fundamental de la vida de las personas, para el desarrollo humano, productivo, social y medioambiental» (OPP, 2019, p.13), incorpora la dimensión cultural como motor de desarrollo sostenible en su prospección del Uruguay al año 2050. Se generan así insumos valiosos para la discusión, pero sin una coordinación aparente con la DNC. Una situación similar se da, durante ese mismo período, con la iniciativa del senador Marcos Carámbula que, recogiendo el legado de su hermano Gonzalo, se propone integrar la presidencia de la Comisión de Educación y Cultura del Senado, desde donde, según Mautone, realiza un trabajo formidable impulsando un espacio de discusión con distintos actores políticos. Empero, sostiene que «la diversidad de actores enriqueció por un lado el proyecto, y por otro, impidió reconocer un signo de identidad en todo el proceso», provocando que la ley no cumpla con su principal propósito: ser considerada, ser promulgada.

En conclusión, podríamos afirmar que los esfuerzos de los diversos actores implicados en el desarrollo cultural del país desde una visión de corresponsabilidad, durante el período 2015-2020, han sido de real valor para el futuro de la gobernanza de

la cultura en el Uruguay, sin embargo, aún es necesario repensar y ejercitar un ecosistema cultural como la vía eficiente, eficaz y legítima para que una sociedad democrática tome decisiones colectivas en el área de la cultura.

### **3.6. Aplicación del cubo de la democracia a los espacios de participación del Plan Nacional de Cultura**

Como fue evidenciado, la participación durante el proceso del PNC ayudó a identificar problemas, a ponderarlos en la agenda pública, a generar ideas y propuestas, y asegurar que las decisiones tomadas reflejaran las necesidades y preocupaciones del sector.

Entonces, si la participación ciudadana puede mejorar la calidad de las políticas públicas y fortalecer la democracia al involucrar a la comunidad beneficiaria en el proceso de la toma de decisiones, es relevante preguntarnos qué características y qué tan democráticos fueron los espacios de participación propuestos por el PNC.

Para dar respuesta a esta pregunta proponemos continuar con el plan metodológico de nuestra investigación y aplicar el denominado *cubo de la democracia* (Fung, 2015) a los ejercicios de participación efectivamente realizados durante el PNC que, como fueron descriptos anteriormente, corresponden a todos aquellos realizados durante la fase territorial (diálogos territoriales) y a la fase sectorial (reuniones sectoriales).

#### 3.6.1. ¿Quiénes participaron?

Esta variable hace referencia al método de selección de los participantes de los espacios.

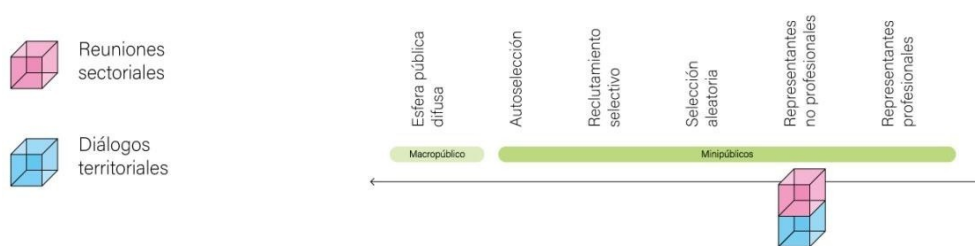
La convocatoria a la participación de los denominados *diálogos territoriales* fue confeccionada en base a un relevamiento de agentes culturales del interior del país proporcionado por el Sistema de Información Cultural (SIC) de la DNC. Este relevamiento contenía hasta la fecha de utilización 916 agentes, organizados en cuatro sectores: producción, promoción, creación y formación. Para cada departamento se realizaron un promedio de 150 invitaciones a agentes seleccionados a través de una lista elaborada, para cada caso, en conjunto con Centros MEC y el equipo de territorio de

la Dirección Nacional de Cultura. La llegada efectiva a los espacios deliberativos fue en promedio de setenta agentes culturales por departamento.

En el caso de las reuniones sectoriales el listado de actores convocados se realizó en conjunto con el referente institucional público de cada sector y el equipo territorial de la Dirección Nacional de Cultura. Entre los trece sectores identificados participaron un total de trescientos representantes.

De este modo, se observa que según la escala de Fung (2006) los dos espacios participativos convocados estuvieron conformados por minipúblicos integrados por interesados no profesionales, o sea, ciudadanos voluntarios que tienen profundo interés en algún tema público y están dispuestos a invertir tiempo y energía sustancial para representar a aquellos con similares interés, pero que han decidido no participar. En este caso se hace referencia a personas con un involucramiento directo en el quehacer cultural, tanto a escala departamental, como sectorial, basados en una convocatoria cerrada, que priorizó organizaciones y/o agentes culturales individuales de referencia en el ámbito cultural, y a través de convocatorias en medios tradicionales y alternativos.

Por lo tanto, el modo de participación en el Plan Nacional de Cultura se coloca en el segundo lugar de la escala del cubo de la democracia, a cuatro grados del espacio más abierto.



**Gráfica 1.** ¿Quiénes participaron?

### 3.6.2. ¿Cómo participaron?

Esta segunda variable hace referencia a la dinámica interna de los espacios, cuáles son las formas que los participantes tienen para decidir y comunicarse, entre ellos y con los demás. La deliberación entre actores participantes y la necesidad —o no— de alcanzar consensos es fundamental en un espacio que pretende incidir en una política concreta (Fung, 2006).

En las dos instancias participativas analizadas del Plan Nacional de Cultura se utilizaron metodologías diferenciadas.

Las jornadas de los diálogos territoriales se dividieron en tres momentos. Primero, una exposición por parte del equipo del PNC sobre los objetivos y la finalidad de la consolidación de un Plan Nacional de Cultura; segundo, un recorrido por las políticas públicas nacionales y departamentales desarrolladas hasta la fecha con impacto en el territorio, junto con una descripción sociodemográfica y sociocultural del departamento convocado; por último, los participantes discutieron los pros y contras de las políticas culturales con impacto en territorio y las necesidades y prioridades a ser tomadas en cuenta por el Plan Nacional de Cultura.

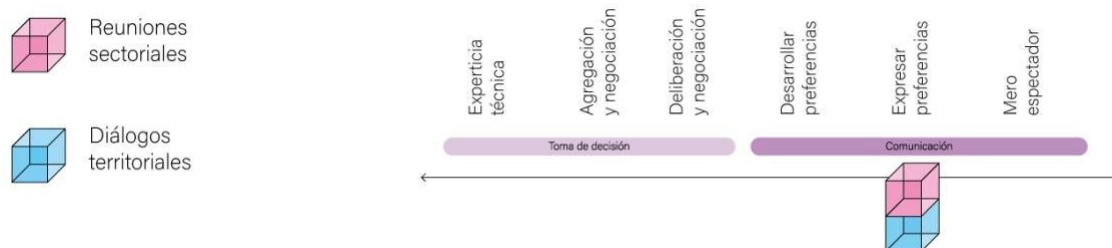
Las reuniones sectoriales tuvieron metodologías diferenciadas según el desarrollo del sector convocado. Las jornadas de trabajo estuvieron divididas en dos secciones: una primera parte expositiva, con el objetivo de informar sobre el proceso y los avances obtenidos del Plan Nacional de Cultura; y una segunda parte de discusión sobre el estado de desarrollo del sector.

En esta segunda sección de la jornada se utilizaron metodologías específicas de acuerdo al desarrollo del sector consultado. En el caso de sectores con desarrollo consolidado se aplicó una consulta basada en la confección de un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas), que los participantes individualmente complementaban y luego se discutía y priorizaba en plenario.

En las consultas a sectores con desarrollo en proceso de consolidación se aplicó la metodología Café del mundo sobre cuatro grandes dimensiones: política institucional, lo económico, lo social, y la educación y formación. Esta metodología permitió que, a través de conversaciones en mesas de cuatro a seis personas, de manera simultánea analizaran los temas sugeridos durante un tiempo estipulado. Al final de cada discusión generada los participantes pudieron cambiar de mesa y continuar la discusión con otros participantes y así, sucesivamente, hasta abordar todos los temas propuestos.

Tanto en los diálogos territoriales como en las reuniones sectoriales se observa que, de acuerdo al fin que perseguían, la participación no implicaba toma de decisiones, sino que implicaba compartir el análisis y las percepciones sobre la situación cultural territorial o sectorial de los implicados.

Por lo tanto, la categoría de la escala de Fung que puede asemejarse a estos espacios es la de expresión de preferencias por parte de los convocados, en la que los participantes pueden expresar sus preferencias a las autoridades o personas que están tomando las decisiones, definiendo un espacio de comunicación, diferenciado al espacio de toma de decisión.



**Gráfica 2.** ¿Cómo participaron?

### 3.6.3. ¿Qué extensión de autoridad tuvieron esos espacios participativos?

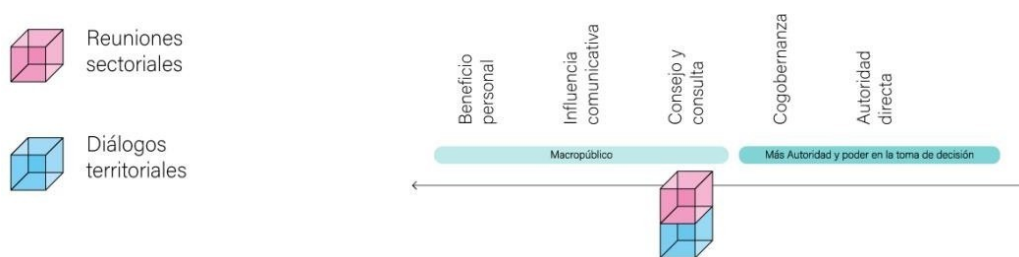
La tercera y última pregunta a responder es qué extensión de autoridad o de poder tuvieron estos espacios participativos. Esta variable, como explicitaban Fung y Wright (2001), es uno de los requisitos fundamentales para la inserción en la estructura pública de estos espacios, es decir, que desde la centralidad se le otorgue un nivel mínimo de autoridad, en detrimento de la autoridad que pueda tener el poder central. Se trata de observar qué nivel de incidencia tiene finalmente el espacio convocado en el diseño de la política pública.

Dadas las características del proceso, al ser un espacio convocado por el órgano rector de políticas públicas en cultura tiene un carácter vinculante, o sea, una relación de *feedback* entre los actores públicos y el poder público.

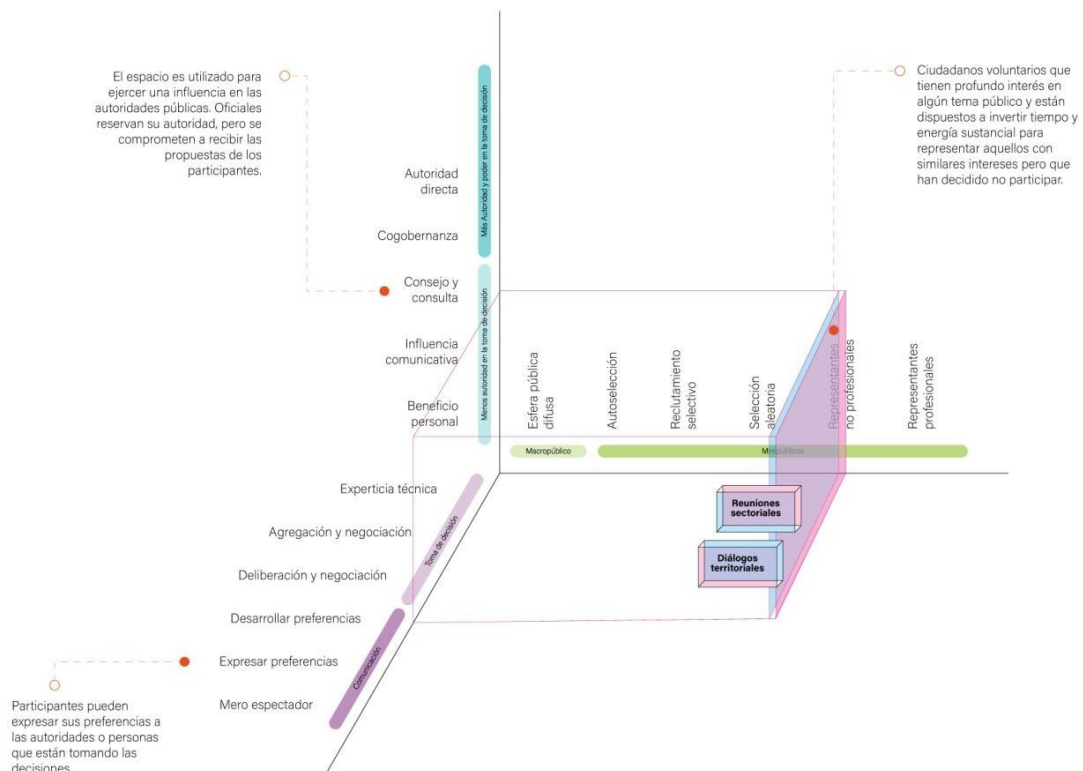
Si bien el objetivo expresado por la Dirección Nacional de Cultura mencionaba la «imperiosa necesidad de incentivar, promover y asegurar una mayor participación de todos los actores involucrados directamente en la cultura y de la ciudadanía en general, en los procesos de planificación y toma de decisión en materia cultural» (Plan Nacional de Cultura, versión 1.1. Documento interno. Ver en Anexos), efectivamente se lo podría ubicar dentro de las variables del cubo de la democracia como un espacio de carácter consultivo, en el que los insumos y recomendaciones

sugeridas a las autoridades fueran luego analizadas y tomadas en cuenta en la redacción de la Ley Nacional de Cultura.

Por lo tanto, la caracterización de los espacios analizados, según Fung (2006), están ubicados en aquellos con menos autoridad en la toma de decisión, o sea, el espacio es utilizado para ejercer una influencia en las autoridades públicas y donde los oficiales reservan su autoridad, pero se comprometen a recibir las propuestas de los participantes.



**Gráfica 3.** ¿Qué extensión de autoridad tuvieron esos espacios participativos?



**Gráfica 4.** Cubo de la democracia aplicado al PNC.

Atendiendo el resultado arrojado por el cubo de la democracia es interesante preguntarse qué diseños metodológicos de participación es necesario implementar para pensar espacios institucionalizados de decisión política con niveles de democracia más elevados, y así poder colaborar a afianzar un Estado que implemente su responsabilidad con la cultura desde el paradigma de la democracia cultural.

En la entrevista realizada a Sebastián Aguiar —que, como vimos más arriba, fue el responsable de coordinar la consultoría orientada a generar insumos para el PNC, en el marco de un convenio celebrado entre la Facultad de Ciencias Sociales y la Dirección Nacional de Cultura (ver entrevista completa en Anexos)—, sostiene que el diseño metodológico de participación enfrenta el desafío de decidir cuál de todas las prácticas participativas existentes se adecúa más a orientar los resultados esperados de dicha participación.

A grandes rasgos, Aguiar menciona que la estructuración de una asamblea, un taller o cualquier otro espacio de consulta ciudadana tiene que saber, primero, vincular la herramienta de participación escogida con otro amplio inventario de técnicas para el procesamiento de datos: «Uno tiene que saber qué quiere de cada técnica y cómo lo va a analizar», y así dar inicio al espacio de trabajo donde, junto con las personas allegadas, se recorre un camino para generar insumos basados, generalmente, en discusiones que atraviesan los abordajes temáticos de manera general para luego alcanzar sus especificidades, y con ello, llegar a las concreciones y a las devoluciones. Asimismo, sostiene que en estos espacios de trabajo las personas deben sentirse contenidas, habilitadas a discrepar y, sobre todo, sabiendo que los resultados alcanzados en la discusión serán finalmente elaborados.

«Para mí, una clave con los talleres masivos es que la gente tiene siempre que irse viendo su trabajo elaborado», comenta Aguiar, por eso, durante el proceso consultivo del PNC se propuso que, cada equipo, estuviera integrado por lo que a él le gusta denominar *cerebrito procesador*, entendido como aquella persona encargada de estar siempre recopilando y procesando las informaciones y datos que subyacen en los talleres. Esta persona, con la idoneidad técnica del procesamiento de datos, va haciendo todos los registros posibles, desde actas a listados de frases y/o prioridades, o sea, sistematizando todo lo dicho para enseguida de finalizada la instancia de intercambio, dar una devolución de cada uno de los temas abordados, así la persona concluye su participación con la sensación de que su visión fue contemplada, o si se quiere también,

refutada por otras posturas más convincentes, pero que junto con todas las personas participantes se construyó un pensamiento colectivo.

Atendiendo las particularidades metodológicas aplicadas a los espacios convocados por el PNC, Aguiar las evalúa positivamente: si bien el campo cultural puede componerse de muchos intereses cruzados y perspectivas divergentes, se lograron obtener buenos resultados, principalmente, porque la gente tenía disponibilidad y voluntad para dialogar respecto a los temas comunes de la cultura. Aguiar expresa al respecto que «hay tremendo terreno fermental para el desarrollo cultural en Uruguay», por esa razón, sostiene que los ciudadanos deberían tener el derecho de participar mucho más en las discusiones sobre cultura, y más si se piensa a esta desde una perspectiva de transversalidad y complementariedad. No obstante, advierte que el Estado no debe subestimar dichas voluntades, y debe darle continuidad y sentido a los espacios abiertos a la participación, ya que lo contrario es debilitar la confianza por parte del ciudadano en estos mecanismos democráticos.

Asimismo, Aguiar advierte que para profundizar estos espacios en un sentido de democracia e innovación ciudadana, hay que atender, desde el diseño de la «máquina de participación», la disparidad de información sobre el asunto a tratar. Se puede pensar en la generación de materiales de base, con información general, para que el participante se interiorice previo a la asistencia al espacio convocado, o generar prácticas conversacionales que rompan con el modelo de nivelación, así como también la posibilidad de generar subgrupos de acuerdo a los niveles de información que se busca recabar. El trabajo con disparidad de información puede ser abordado de diferentes maneras en los niveles teórico y práctico, pero la aplicación de una y otra metodología debe estar sujeta a los objetivos políticos que motivan la gestación de los espacios deliberativos.

Lo mismo sostiene al respecto de implementar la toma de decisión en los espacios de participación y deliberación, o sea, que no solo sean espacios de intercambio de información o consultivos de acuerdo a expresión de preferencias, «si el fin es la toma de decisiones hay que entender el contexto, analizarlo bien y generar una maquinita para la toma de decisiones propia y adecuada para ese lugar». Los debates y técnicas contemporáneas al respecto son muy amplios y variados, por eso es imprescindible conocer las alternativas, estudiarlas y realizar múltiples ejercicios de aplicabilidad. La clave está, una vez más, en la voluntad de los políticos, porque lo que ocurre con más

frecuencia es que los políticos hacen de estas consultas un modo para bautizar o legitimar lo que quieren hacer, o lo que ya pensaron, a puertas cerradas, que sería mejor para el destino de lo común.

Sobre las metodologías aplicadas en el proceso del PNC Aguiar concluye:

Los talleres eran una máquina hecha con amor, cuidado y con los mejores metodólogos de Uruguay para realmente escuchar bien, obtener buena información, para realmente lograr un proceso participativo y deliberativo en torno a los ejes que se nos habían propuesto, donde la gente sintió que participó, que se registró su opinión [...] Nuestra idea es que estos talleres, como otros que hemos hecho, sirvieran para lograr eso que vos y yo compartimos que tiene que pasar, que estos talleres tienen que ser emancipatorios, tienen que ser un espacio de diálogo democrático y de deliberación, cuidados y con resultados, porque si no son una porquería. Yo creo de verdad que toda la consulta fue hecha con la mayor rigurosidad y la mayor calidad de registro, de análisis y de todo, como para que efectivamente las personas fueran escuchadas.

#### 4. CONCLUSIONES

Analizar los espacios de participación ciudadana durante la implementación del Plan Nacional de Cultura (PNC) en el Uruguay, liderado por la Dirección Nacional de Cultura (2015-2020), permitió comprender la interfaz comunicacional entre Estado y sociedad civil organizada para el diseño de políticas públicas culturales. En particular, dimensionar la instrumentalización para la toma de decisión política que el Estado aplica para afrontar su responsabilidad con la cultura.

Desde el derecho cultural y el paradigma de la democracia cultural, esta responsabilidad fue entendida a partir del desafío de concebir el ámbito de la cultura como una pluralidad de culturas y subculturas, e implicar la participación plena de cada individuo, grupo o sector social en la vida cultural, no solo como receptores, sino como actores protagonistas.

Asimismo, como hemos visto con nuestra unidad de análisis, la participación, sustentada en la deliberación racional y pública de los individuos, nos propone seguir explorando alternativas eficaces para profundizar y afianzar el sistema democrático. La teoría política nos propone claves desde aquello que ha definido como democracia deliberativa, pues, será a través de estas interacciones discursivas con el Estado, donde la sociedad civil organizada pueda presentar alternativas o preferencias en pos del desarrollo cultural de nuestro país, desde un sentido democrático de nuestras prácticas.

¿Quiénes participan? ¿Cómo se toman las decisiones? ¿Qué alcance de autoridad tienen los espacios de participación ciudadana? Fueron las preguntas de investigación que, de acuerdo al modelo metodológico propuesto por Archon Fung denominado *cubo de la democracia* (2006), permitieron caracterizar los espacios deliberativos de política pública en cultura efectivamente realizados durante la implementación del Plan Nacional de Cultura.

Con la base de este modelo se pudo constatar que los espacios participativos convocados por el PNC (diálogos territoriales y diálogos sectoriales) estuvieron conformados por minipúblicos, integrados por representantes no profesionales, o sea, con un involucramiento directo en el quehacer cultural tanto a nivel departamental, como a nivel sectorial, basados en una convocatoria cerrada, priorizando organizaciones y/o agentes culturales individuales de referencia en el ámbito cultural.

En cuanto a la dinámica interna de los espacios, o sea, cuáles fueron las formas que los participantes tuvieron para decidir y/o comunicarse, se evidenció que la participación no implicaba toma de decisiones, sino que implicaba volcar el análisis y las percepciones sobre la situación cultural territorial o sectorial de los implicados. Por lo tanto, los espacios convocados no tenían como fin la toma de decisión, sino la expresión de preferencias.

Por último, se observó que el nivel de incidencia que tuvieron finalmente los espacios convocados para el diseño de la política pública en cultura fue de carácter consultivo, para que los insumos y recomendaciones sugeridas a las autoridades fueran luego analizadas y tomadas en cuenta en la redacción de la Ley Nacional de Cultura y Derechos Culturales (2018), y en el documento confeccionado por la DNC titulado *Plan Nacional de Cultura. Sistematización del proceso* (2019).

Así, la evidencia empírica sobre los ejercicios de participación, efectivamente aplicados en el proceso del PNC, demuestra que tienen los niveles más bajos de democracia según la escala de Fung: valor 2 (dos) según quiénes participaron (interesados no profesionales); valor 2 (dos) según cómo participaron (expresar preferencias); y valor 3 (tres) según qué alcance de autoridad tuvieron los espacios participativos propuestos (carácter consultivo).

Por tanto, se podría señalar que de acuerdo a la caracterización de los espacios institucionalizados de participación ciudadana para la deliberación sobre asuntos culturales, y atendiendo su impacto en los tres valores democráticos centrales para la buena gobernanza, legitimidad, gobernanza eficaz y justicia, el desafío mayor que enfrenta el Estado se halla en avanzar respecto a su legitimidad para la instrumentalización de la participación. Legitimidad entendida como la oportunidad otorgada al ciudadano para influir en el diseño de políticas públicas y asegurar su respectivo seguimiento y evaluación. Se debería apelar a innovar en modelos que otorguen más oportunidades de autoridad vinculadas a la toma de decisión.

De todos modos, la innovación de estos modelos, desde una perspectiva de democracia cultural, no puede ser entendida únicamente en relación a los espacios de encuentro —talleres— con metodologías cuidadosamente diseñadas para la incidencia social, la innovación requerirá poner el foco de atención en el proceso, o sea, en el trayecto de cualquier tipo de instrumentalización para la toma de decisión política.

El proceso de implementación del PNC le permitió a la DNC una gestión de cercanía sobre los asuntos locales departamentales; una comunicación directa sobre aquellas problemáticas percibidas como prioritarias por los propios hacedores culturales de los diferentes territorios recorridos; una oportunidad de indagar iniciativas de desarrollo cultural país, así como también ejercitar acciones concretas, producto de demandas directas que se producían en el cara a cara durante esos recorridos.

Sin embargo, como pudimos observar, estos resultados positivos del proceso, así como los productos obtenidos del mismo, se vieron afectados por el nivel de maduración de la institucionalidad cultural nacional, caracterizada principalmente por ser aluvional; con un accionar basado en lógicas de archipiélago; con dificultades operativas para jerarquizar la cultura como una dimensión transversal y complementaria a los pilares tradicionales de desarrollo; y con sus órganos rectores en continuos conflictos a la interna con sus trabajadores, por razones de precarización laboral y falta de una estructura —organigrama— que optimice las tareas administrativas y burocráticas de la gestión de la cultura.

En este sentido, sería oportuno, frente a toda iniciativa participativa que el Estado asuma frente al tratamiento de lo común en el área de la cultura, dimensionar las características con las que enfrenta tal responsabilidad desde una perspectiva de democracia cultural. Nos referimos a responder ¿quién o quiénes deben ser responsables en la instrumentalización de la participación en asuntos culturales teniendo en cuenta los principios de transversalidad, complementariedad y especificidad de la cultura? ¿Cómo se diseñará esa instrumentalización teniendo en cuenta el nivel de maduración de la institucionalidad cultural? ¿Qué metodologías participativas serán empleadas para lograr espacios participativos con más autoridad, vinculados a la toma de decisión?

Para ubicar el paradigma político de acción cultural del Estado uruguayo en los márgenes de la democracia cultural es necesario afianzar en la práctica lo que ya ha sido conquistado en el discurso político. Será necesario atender aquello que, en el año 2011, Gonzalo Carámbula nos proponía al reflexionar sobre los nuevos modelos institucionales para la gobernanza de la cultura, y de importancia para la democracia cultural:

- (1) La necesidad de gobernar en red, tener capacidad de articular, y promover la heterogeneidad de actores y responsabilidades.
- (2) Atender la

*geografía cultural*, los pequeños sistemas del ecosistema de la cultura. (3) Una visión unitaria, integral, frente a la segmentación de competencias y dispersión de recursos humanos y materiales. (4) Preparar, planificar y debatir los presupuestos para el sector desde el sector mismo, pero con capacidad e igualdad de interlocución con las otras políticas y toda la organización estatal. (5) Una consideración más sistémica y sus consecuentes acciones en los terrenos de la cooperación y el comercio en términos de inserción internacional; de igual manera, pero ahora atendiendo a las características del gobierno uruguayo será importante (6) atender a la confusión entre las acciones del gobierno y las llamadas *políticas de estado*. (Urbanavicius, 2021 p. 219)

Respecto a este último punto, es importante señalar que el principal logro obtenido del proceso del PNC, entendido como la redacción de la Ley Nacional de Cultura y Derechos Culturales, que oficiaba como instrumento para jerarquizar la cultura en el marco de los derechos humanos, organizar un Ministerio de Cultura y Derechos Culturales, crear un Consejo Nacional de Cultura, y estructurar el Sistema Nacional de Cultura, no pudo ser discutida y, por tanto, promulgada por el Parlamento nacional.

Esto se debió a factores estructurales estrechamente vinculados a la precarización de la institucionalidad cultural uruguaya, así como también a factores coyunturales vinculados a giros políticos regionales que debilitaron procesos y reestructuraciones locales sobre cómo el Estado uruguayo debía asumir su responsabilidad con la cultura.

El final del ciclo de vida del Plan Nacional de Cultura fue interceptado por las elecciones presidenciales del año 2019, interrumpiendo el posicionamiento de la cultura en el debate ciudadano frente a otros intereses del común, tales como la educación, la seguridad y la corrupción; y una vez, asumido el nuevo gobierno nacional en el año 2020, por parte de una coalición de partidos tradicionales y emergentes, no se propuso en la agenda política continuar con el legado de aquello que comenzó a discutirse en la revista *La Plaza del 81*: pensar el destino de la cultura nacional entre toda la heterogeneidad de actores implicados en un sistema cultural complejo y dinámico.

Sin embargo, al finalizar esta investigación, vuelve una más, desde las bases del sector cultural a plantearse un llamado de atención respecto a la creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Patrimonios:

Se propone el rediseño del actual organismo —manteniendo los costos operativos actuales— con el propósito de articular un sistema estratégico nacional de las culturas, las artes y los patrimonios, asentado en los principios de descentralización, participación y protagonismo de la ciudadanía, del desarrollo y la promoción de las culturas locales, en un proceso real de democracia cultural. (Declaración de la Comisión Nacional de Cultura, Frente Amplio, ver en Anexos)

Sin lugar a dudas, un llamado de atención que propone atender y seguir profundizando las conclusiones de esta investigación. Un nuevo camino, un nuevo horizonte.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Achugar, H., Ehrlich, R., Carámbula, M., Moizo, C., Segura, H., Fantoni, A., Grieco, G., Barreto, J. C., Rilla, J., y Azambuja, M. (2018). Ley Nacional de Cultura y Derechos Culturales. *Cuadernos del Claeh*, 37(107), p. 427-433.  
<https://doi.org/10.29192/CLAEH.37.18>
- Albistur, G. (2016). Los secretos del poder y el control democrático. Reflexiones sobre la transparencia en la era digital. *Democracia Digital e Governo Electrónico*, 14, p. 70-82.
- Alonso, E. (2014). Fundamentos de la deliberación en el batllismo. *Crítica Contemporánea. Revista de Teoría Política*, 4, p.78-106.
- Alonso Corbo, F. (2019). Las políticas culturales en una nueva agenda de gobierno. *Cuadernos del Claeh*, 37(107), p. 277-283.
- Avritzer, L. (2001). Democracia deliberativa. La recuperación del concepto de deliberación pública en la teoría democrática contemporánea. *Metapolítica*, 5(18), p. 50-65.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Boczkowski, P. J. y Mitchelstein, E. (2015). *La brecha de las noticias. La divergencia entre las preferencias informativas de los medios y el público*. (H. Pons, Trad.). Manantial. (Obra original publicada en 2013).
- Butler, J. (2017). *Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la asamblea*. (M. J. Viejo Pérez, Trad.). Paidós. (Obra original publicada en 2015).
- Calvo, E. (2015). *Anatomía política de Twitter en Argentina*. Capital intelectual.
- Chauí, M. (2008). Cultura y democracia. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, 8.
- De Souza Marques, M. (2015). Críticas ao modelo hierarquizado de cultura: por um projeto de democracia cultural para as políticas culturais públicas. *Revista de Estudos Sociais*, 1(53), p. 43-51.

- De Torres, M. I. (2007, 26 y 27 de octubre). *Cultura, diseño institucional y prácticas democratizantes*. [Ponencia]. Seminario internacional sobre institucionalidad cultural en el Uruguay, Montevideo. En G. Robaina (Coord.). (2009). *Institucionalidad cultural* (p. 179-190). Ministerio de Educación y Cultura.
- De Torres, M. I. (2014). Los usos de la cultura en la transición democrática: la revista *La Plaza*. En L. Delgado (Ed.) *Cuaderno de historia, 13*(Cultura y comunicación en los ochenta), p.35-54.
- Dirección Nacional de Cultura. (2019). *Plan Nacional de Cultura. Sistematización del proceso*. Ministerio de Educación y Cultura.
- Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. (2016). *Plan Nacional de Cultura. Informe del convenio. Asistencia y asesoramiento técnico para la promoción de un diálogo nacional orientado a la elaboración del Plan Nacional de Cultura 2017-2027*. Ministerio de Educación y Cultura.
- Fernández-Alujas, A. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta? *Más poder local, 12*, p. 14-22.
- Font Fábregas, J., Fernández Martínez, J. L., y Espín García, P. (2017). Instrumentos para la participación ciudadana y requisitos para su efectividad. *Revista Vasca de Administración Pública RVAP, 107*(2), p. 617-646.
- Fraser, N. (1993). Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente. *Debate feminista, 7*.
- Frente Amplio. (2004). *Grandes lineamientos programáticos para el Gobierno 2005- 2009. Porque entre todos otro Uruguay es posible* [Documento aprobado por el IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio del 20 y 21 de diciembre de 2003]. <https://www.frenteamplio.uy/documento/lineamientos-programaticos-para-el-gobierno-2005/>
- Frente Amplio. (2016). *Principios y valores compartidos del Frente Amplio* [Documento aprobado por el VI Congreso del Frente Amplio del 27 de noviembre de 2016]. <https://www.frenteamplio.uy/vi-congreso-del-frente-amplio-rodney-arismendi/>
- Fuentes, G., Buschiazzo, V., Castillo, M., Midaglia, C. (2014). *La participación de la sociedad civil en los espacios interinstitucionales del MIDES*. Departamento

de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66, Special Issue: Collaborative Public Management, p. 66-75.
- Fung, A. (2015). Poniendo al público de nuevo en la gobernanza: los desafíos de la participación ciudadana y su futuro. *Revista Acta republicana. Política y Sociedad*, 14(14), p. 29-42.
- Fung, A., y Wriqth, E. (2001). *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso.
- García Alonso, R. (2010). ¿Es deliberativo el republicanismo contemporáneo? *Desafíos*, 22(1), p. 207-222.
- García Alonso, R. (2015). Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política? *Estudios Políticos*, 47, p. 47-66.
- García Canclini, N. (Ed.). (1987). *Políticas culturales en América Latina*. Editorial Grijalbo.
- Habermas, J. (1994). Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa [Conferencia pronunciada en el Departamento de Filosofía de la Universitat de Valencia, 16 de octubre de 1991]. *Instrumentos de Trabajo*, 43 Ediciones Episteme, S.L. Col. Eutopías.
- Isunza, E. y Gurza, A. (2010). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. Publicaciones de la Casa Chata.
- La Diaria. (2016, 26 de noviembre). Trabajadores de la Dirección Nacional de Cultura se movilizaron con un toque en la puerta. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/11/trabajadores-de-la-direccion-nacional-de-cultura-se-movilizaron-con-un-toque-en-la-puerta/>
- La Red 21. (2005). Vázquez presentó el programa de intercambio cultural «Un sólo país». <https://www.lr21.com.uy/politica/173274-vazquez-presento-el-programa-de-intercambio-cultural-un-solo-pais>

- Ministerio de Educación y Cultura. (2015). *Plan Nacional de Cultura*.  
<https://icauc.mec.gub.uy/innovaportal/v/78451/70/mec/plan-nacional-de-cultura?parentid=64016>
- Moreira, C. (2017). El largo ciclo del progresismo latinoamericano y su freno. Los cambios políticos en América Latina de la última década (2003-2015). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32(93). <https://doi.org/10.17666/329311/2017>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). *Hacia una estrategia de desarrollo Uruguay 2050*.  
[https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-05/Hacia\\_una\\_Estrategia\\_Nacional\\_de Desarrallo\\_Uruguay\\_2050-Publicacion.pdf](https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-05/Hacia_una_Estrategia_Nacional_de Desarrallo_Uruguay_2050-Publicacion.pdf)
- Ortiz, S. (2006). Deliberando sobre la democracia deliberativa. Los dilemas de la deliberación pública. *Acta republicana. Política y sociedad*, 5(5), p. 53-64.
- Pagani, M. (2017). Las piezas de la participación: dimensiones de análisis, un rompecabezas para armar. En A. Camou y M. Pagani (Coords.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (p. 119-147). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.546/pm.546.pdf>
- Pariser, E. (2011, marzo). *Beware online «filter bubbles»* [Video]. TED Conferences.  
[https://www.ted.com/talks/eli\\_pariser\\_beware\\_online\\_filter\\_bubbles#t-5372](https://www.ted.com/talks/eli_pariser_beware_online_filter_bubbles#t-5372)
- Pérez Zafrilla, P. J. (2014). Génesis y estructura de la democracia deliberativa. En H. Aznar y J. Pérez Llavador (Eds.), *De la democracia de masas a la democracia deliberativa* (p. 138-162). Grupo Planeta.
- Red de Directores de Cultura. (2014, 1.º de abril). *Las Directoras y Directores de Culturas de las 19 Intendencias Departamentales junto al Director Nacional de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura declaran* [Declaración pública]. <https://icauc.mec.gub.uy/innovaportal/v/48607/70/mec/acuerdo-en-pos-de-un-plan-nacional-de-cultura?search=yes>
- Ribeiro, M. (2012). *As relações entre governo e sociedade civil através da web: modelos de relacionamento na esfera pública virtual* [Disertación de maestría]. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação

Getulio Vargas. <https://repositorio.fgv.br/items/922561ed-aaa3-4c67-a308-743ad9522212>

Rivas-Castillo, C., Montano Acuña, A., y Vargas Téllez, G. (2020). Etapas del ciclo de formación de las políticas públicas. *Revista de Ciencias Políticas*, 40 *Teoría política e historia*.

<https://www.revinciapolitica.com.ar/num40art15.php>

Sánchez, A. (2007). *Hacia la caracterización de la institucionalidad cultural en América Latina* [Ponencia]. Seminario internacional sobre institucionalidad cultural en el Uruguay, Montevideo. En G. Robaina (Coord.). (2009). *Institucionalidad cultural* (p. 17-36). Ministerio de Educación y Cultura.

Unesco. (1972). *Conferencia intergubernamental sobre políticas culturales en Europa* [Informe final]. Helsinki.

Uranga, W. (2007). *Mirar desde la comunicación. Una manera de analizar las prácticas sociales*. Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Facultad de Ciencias Sociales. <https://www.comunicacion4.com.ar/archivos/URANGA-MirarDesdeLaComunicacion.pdf>

Urbanaviciuis, D. (2021). *Ecosistema Cultural. Escritos de Gonzalo Carámbula sobre cultura y política*. Editorial RGC Libros.

Weyrauch, V. (2008). Marco analítico. En Cippec (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) *Documento de trabajo N.º 21. Oportunidades y desafíos en la interacción Estado y sociedad civil a nivel provincial y municipal. Hacia nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil*. p. 7-30.

## **ANEXOS**

### **Entrevista con Sergio Mautone, director nacional de Cultura en el período 2015-2020**

Realizada vía Zoom el 23 de septiembre de 2020.

### **Entrevista con Sebastián Aguiar, responsable metodológico sobre los ejercicios de participación aplicados durante el proceso de consulta ciudadana del PNC**

Realizada vía Zoom el 8 de septiembre de 2020.

### **Plan Nacional de Cultura, versión 1.1. Documento interno.**

Elaborado en 2015 por el Área Ciudadanía y Territorio de la Dirección Nacional de Cultura.

### **Declaración de la Comisión Nacional de Cultura ante el Congreso Nacional del FA.**

Septiembre de 2023.