UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

Institucionalidad cultural en el Uruguay.
Aproximación conceptual y analítica a su estudio

Gustavo Robaina

Tutor: Carmen Midaglia

2010

Índice:

Capitulo 1: Presentación
1.1: Introducción....3
1.2: Justificación Académica....4
Capitulo 2: Marco Teórico
2.1: *Institucionalismo, Estado y políticas públicas: marco conceptual*....6
2.1.1: Las instituciones importan: el neo-institucionalismo y las Instituciones....6
2.1.2: Institucionalismo histórico: teorías centradas en el Estado versus teorías centradas en la sociedad....7
2.1.3: Autonomía del Estado y capacidades estatales....9
2.1.4: ¿Cómo entender el cambio de políticas públicas La propuesta de Hall como equilibrio teórico....11
2.2: Estado y Cultura....14
2.**2.1**: Cultura: ¿dónde ponemos el punto?....14
2.2.2: Dinámicas y particularidades de los bienes y servicios culturales....16
2.1.3: Democracia y Cultura, ¿horizonte utópico?....17
2.1.4: Políticas culturales, algunos enfoques y características actuales....19
Capitulo 3: Institucionalidad cultural
3.1: *Modelos ya recorridos*....21
3.2: *Breve panorama del entramado institucional destinado a la acción cultural del Estado en el ámbito nacional*....23
Capítulo 4: **Marco metodológico y estrategia de análisis**
4.1: *Dimensiones y categorías a partir de las clasificaciones existentes*....26
4.2: *Dimensión política de la institucionalidad cultural: la orientación de las políticas culturales*....27
4.3: *Estrategia de análisis*....30
Capitulo 5: Análisis de las políticas 1985-2004 y 2005-2009
5.1: P*olíticas comprendidas entre el 1985 y el 2004*....32
5.1.1: Políticas de formación artística....32
5.1.2: Políticas que producen o distribuyen productos culturales....32
5.1.3: Política de Premios....33
5.1.4: Fondos para la atención de la demanda cultural....33
5.1.5: Plan Piloto o germen del Fondo Concursable para la Cultura?....34
5.1.6: Fondos Sectoriales....35
5.2: *Políticas entre el 2005 y el 2009 con precedentes*....36.
5.1.1: Políticas de formación artística....36
5.1.2: Políticas que producen o distribuyen productos culturales....38
5.1.3: Política de Premios....39
5.1.4: Fondos para la atención de la demanda cultural....39
5.1.6: A escena!....40
5.3: *Políticas sin precedentes en Uruguay para el periodo 2005 y el 2009*
5.3.1: Fondos para el desarrollo artístico-cultural del Uruguay....40
1. Fondo Concursable para la Cultura....41
2. Fondos de Incentivo Cultural....42
5.3.2: Centros MEC....44.
5.3.3: Ley de seguridad social de los artistas....45
5.3.4: Cultura e inclusión social....46
5.3.5: Recuperación de Infraestructuras Culturales en el Interior del país....46
5.4: Breve análisis....48
Capitulo 6: Reflexiones Finales....58
Bibliografía....62
Anexos....64

Capitulo I: Presentación

La presente monografía es producto del interés académico que me despertó la temática de la institucionalidad cultural, a raíz de mi trabajo desde agosto de 2006 hasta la fecha, en la Dirección Nacional de Cultura del MEC. El mismo intenta ser un esfuerzo mas por aportar al perfil investigativo de los trabajadores sociales que se ha venido desarrollando desde hace un tiempo a esta parte. Este trabajo no tiene una adscripción disciplinaria en particular, sino que pretende inscribirse dentro del área de las ciencias sociales, específicamente vinculado a las problemáticas del Estado y de las políticas públicas. Entiendo que la complejidad que encierra la realidad actual no puede ser patrimonio de las disciplinas científicas. Estas constituyen herramientas para acercarnos a su entendimiento, por tanto no es posible a mi juicio, aprehender la temática seleccionada desde una mirada disciplinar única. Por ello he preferido priorizar una mirada centrada en los problemas y en la vinculación de diferentes herramientas teóricas y conceptuales que permitan abordar de forma aproximativa el área de la institucionalidad cultural.

1.1 Introducción

Se entiende que el desarrollo cultural del país, tanto en su dimensión de conservación, producción, distribución y accesibilidad a los bienes y servicios culturales, depende en buena medida de las instituciones con que se cuente y del tipo de intervención que el Estado realice. El problema de investigación a abordar deriva directamente de las especificidades de los bienes y servicios culturales tales como su naturaleza de bienes públicos, las externalidades que ellos generan y de las dinámicas y mecanismos particulares que genera la intervención del Estado sobre ellos. A diferencia de otros bienes y servicios se hace relevante un análisis de la intervención del Estado a fin de determinar cuáles son las instituciones y los actores relevantes que hacen posible o no el desarrollo cultural del país y qué tipo de configuración institucional se ha venido dando para ello.

A través de varios medios se ha afirmado que el diseño institucional y el tipo de políticas culturales que el Uruguay posee reflejan un tipo de intervención pública casi mínima sobre la producción y distribución de bienes culturales y sobre las industrias culturales, no así sobre varios servicios culturales que han sido asumidos por el Estado (Rama y Delgado, pag 13). Que la misma se ha dado a partir de una sumatoria de funciones, creación de organismos y políticas que han respondido a demandas concretas e iniciativas aisladas. Sin embargo estas afirmaciones cuentan con poco sustento sistemático desde las Ciencias Sociales, al menos de acceso público, que permitan la categorización de esa intervención en base a dimensiones analíticas y fácticas que permitan comparar las sucesivas transformaciones político-institucionales.

En los últimos cinco años se ha constatado un cambio significativo respecto a la intervención pública en materia cultural a partir de, por ejemplo, la aprobación de una serie de leyes y decretos referidos a diferentes áreas del quehacer cultural del país[1]. Se ha venido dado un crecimiento visible del rol del Ministerio de Educación y Cultura y particularmente de la Dirección Nacional de Cultura, así como un sensible aumento del presupuesto destinado a las actividades relacionadas a dicha área.

El presente trabajo pretende contribuir a una temática que necesariamente requiere un abordaje interdisciplinario. El interés del mismo radica en analizar el área de la cultura

[1] Creación de los fondos concursables para la cultura, el sistema de mecenazgo o patrocinio cultural, la ley de fortalecimiento de las insfraestructuras culturales en el interior del país, el programa de formación, capacitación y animación cultural en el interior del país, la ley de seguridad social de los artistas, ley de cine, entre otros.

desde el abordaje de las ciencias sociales, específicamente desde el enfoque del neo-institucionalismo, elementos de la teoría de la cultura y la economía de la cultura. Las mismas contribuyen a abordar el tema de la institucionalidad cultural desde una mirada que sea capaz de sintetizar perspectivas disciplinares y marcos teóricos provenientes de distintas áreas del conocimiento.

El tema de este trabajo busca identificar las principales características de los bienes y servicios culturales, sus particularidades respecto al área de las políticas públicas destacando el rol de las instituciones como variable significativa a la hora de entender el entramado institucional de la cultura, esto es, la institucionalidad cultural.

El análisis de la institucionalidad cultural nos permitirá, además de comprender el qué, el para qué y el porqué de la intervención pública sobre la cultura, el cómo. Tomando en cuenta la dimensión política de las instituciones culturales, las entenderemos como las reglas de juego que sintetizan los intereses existentes respecto a la distribución de los recursos en el área de la cultura. Ello nos posibilitará pensar en algunos elementos que son centrales para las Ciencias Sociales.

La pregunta de investigación por tanto es: ¿**existió una reforma de la institucionalidad cultural en el Uruguay a partir del gobierno del Frente Amplio**? A partir de la misma se pretende: 1) realizar un primer acercamiento conceptual al tema de la institucionalidad cultural del Uruguay y sus principales nudos teóricos; 2) ensayar una caracterización analítica del tipo de intervención del Estado a partir de las políticas culturales existentes durante el período posterior a la reapertura democrática hasta el año 2004; y 3) en base las dimensiones anteriormente definidas indagar de forma sucinta y exploratoria si los cambios procesados durante la administración del Frente Amplio en el gobierno constituyeron una reforma de la institucionalidad cultural propiamente dicha, y en este caso qué aspectos abarcó y porqué.

1.2 Justificación académica

El área de las políticas públicas culturales es por demás nueva, existiendo escasa reflexión desde las ciencias sociales en tanto objeto de investigación e intervención en el Uruguay.

Existen, sin embargo, estudios que abordan desde una perspectiva culturalista o desde la antropología o bien desde las múltiples reflexiones artísticas, un área determinada de la producción cultural. Así mismo existen análisis de la realidad social y política desde un enfoque culturalista. Estudios tales como los referidos a la identidad, al patrimonio, a las tradiciones, el consumo cultural, entre otros, son ejemplo de ello.

Es posible marcar como avance significativo respecto a investigación aplicada sobre estos temas dentro de la Universidad de la República el trabajo pionero de Luis Stolovich "La cultura da trabajo" y "La Cultura es Capital" respecto al área de economía de la cultura. Este equipo residente en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República liderado por Stolovich, impulsó la generación de un cuerpo teórico y metodológico desde la economía de la cultura logrando mediciones aproximadas sobre el impacto del llamado complejo cultural en las cuentas nacionales, las características del empleo cultural en Uruguay, así como una reflexión teórica que sentó las bases de los estudios sobre la misma. Este trabajo es aún más significativo si tenemos en cuenta que el país no cuenta con un sistema de información cultural que genere datos sistematizados y permanentes sobre la actividad y comportamiento de algunas dimensiones importantes como exportación e importación de bienes y servicios culturales, empleo, infraestructura, etc.

Otra área que ha venido desarrollando cuerpo teórico e investigación empírica son los estudios de consumo cultural que viene realizando el equipo del Observatorio de Políticas Culturales de Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Primero a partir de su investigación "Imaginarios y Consumo Cultural en el Uruguay", publicado en el año 2002, su actualización para la ciudad de Montevideo en el año 2006 y su realización nuevamente para todo el Uruguay, publicado en 2009.

Además de estas dos áreas de investigación es posible apreciar una multiplicidad de artículos, ensayos e informes de investigaciones realizadas por Manuel Esmoris, quien ha aportado significativas opiniones y contribuciones a las políticas culturales en el Uruguay. Además existen trabajos monográficos tanto de Licenciaturas de grado, de Maestrías y Doctorados sobre temas referidos al área de la cultura pero poco se ha podido identificar sobre políticas culturales o reflexiones sobre Estado y Políticas Culturales. En gran medida se han generado insumos sistemáticos respecto a la actividad del Estado en materia de cultura a partir de artículos periodísticos, llegando incluso a realizar publicaciones de los mismos como la discusión, el arte contemporáneo y su tratamiento por parte del Estado[2] en relación a la gestión del MNAV[3]. También existen artículos académicos en revistas nacionales e internacionales, así como libros que recogen seminarios académicos sobre políticas culturales. Los mismos representan avances significativos a tener en cuenta pero no han logrado generar una masa crítica que permita acumular hacia la realización de investigaciones empíricas o aplicadas sobre el rol del Estado en materia de Cultura en el Uruguay.

Un elemento que podría influir en este relativo "vacío académico" respecto al tema de la institucionalidad cultural y de las políticas públicas en materia de cultura es que no existe formación específica dentro de la Universidad de las República respecto al área. A nivel de la educación terciaria privada existe oferta de post-grado sobre Patrimonio, Comunicación y Cultura y Gestión Cultural creada a partir del 2010. Sin embargo no se identifican producciones académicas que den cuenta del tema que interesa trabajar.

Existen sin embargo dos trabajos de significativa importancia para el tema que se está analizando realizados en el marco del Proyecto de Modernización del Estado dentro del Programa Nacional de Desburocratización editados en el año 1992. Estos, son esfuerzos significativos por abordar un tema harto complejo y del cual verdaderamente no existía sistematización alguna. Uno de ellos se denomina "*La Normativa Cultural Uruguaya, marcos jurídicos, económicos y organizacionales de la cultura 1940-1990*" y "*El Estado y la Cultura en el Uruguay, análisis de las relaciones entre el Estado y la actividad privada en la producción de bienes y servicios culturales*". Estos dos trabajos fueron llevados adelante por el economista Claudio Rama y el Procurador Gustavo Delgado. Si bien son investigaciones fundacionales y por lo tanto necesariamente descriptivas más que analíticas, representan la base necesaria a la hora de pensar en el abordaje del tema de la institucionalidad cultural. Es necesario explicitar que estos libros no se encuentran en bibliotecas de acceso público. De igual forma el libro "Que pasa con la Cultura" referido mas adelante, tampoco es de dominio público habiendo llegado a él casi por equivocación. Parecería que una de las tareas principales será tener claro cuál es el punto de partida en estos temas para no comenzar con impulsos fundacionales cuando otros quizá ya recorrieron caminos que necesariamente deberíamos tener en cuenta.

---

[2] Ver: Fló, Juan y Pelufo Linari, Gabriel; "*Arte contemporaneo" Los sentidos encontrados*; Ediciones de Brecha, Montevideo, 2007.

[3] Museo Nacional de Artes Visuales.

Capítulo 2: Marco Teórico

2.1 Institucionalismo, Estado y políticas públicas: un marco conceptual

La intervención pública sobre el área de la cultura, la cual se traduce en políticas culturales, será entendida en este trabajo a partir de los debates sobre el rol del Estado y los procesos de decisión respecto a las políticas públicas. Para ello se utilizará el instrumental teórico proveniente de la Ciencia Política, específicamente en el enfoque neo-institucionalista, para comprender los cambios ocurridos a partir de la administración del Frente Amplio en el año 2005 y analizar las implicancias de estas transformaciones.

A los efectos de este trabajo, se tomará específicamente el enfoque del neo-institucionalismo histórico, ya que representa el cuerpo teórico mas adecuado para identificar las trayectorias del entramado institucional de la cultura en el Uruguay. El mismo posee las herramientas necesarias para captar los cambios y continuidades de las instituciones culturales, principalmente en lo que hace a la configuración de la intervención del Estado, así como identificar el peso que el legado institucional ha tenido sobre las características de la actual estructura institucional. Se le incorporan además elementos de las teorías socio-céntricas así como el enfoque de Hall como síntesis teórico-analítica que permita dar cuenta de implicancias de los cambios y el rol que las ideas han tenido en dicho proceso.

2.1.1 Las instituciones importan: el neo-institucionalismo

Para Peter Hall no es posible concebir a las teorías neo-insitutcionalistas como un conjunto homogéneo. El autor habla de tres cuerpos teóricos o bien tres escuelas neo-institucionalistas: el institucionalismo racional, el institucionalismo histórico y el institucionalismo sociológico. Según Hall, todas las escuelas a pesar de sus diferencias tratan de dilucidar el papel que desempeñan las instituciones sobre los resultados sociales y políticos (Hall, P; 1996:1).

Para Guy Peters, dentro de la corriente del neo-institucionalismo existen sub-corrientes como las mencionadas por Hall (a las que agrega una cuarta: institucionalismo normativo) que enfatizan aspectos diferentes en la relación individuo-institución. Peters entiende la existencia de las instituciones a partir de un cuerpo teórico común y realiza una caracterización de las mismas que las distinguen de otras formaciones sociales a la hora de dar cuenta de los procesos sociales y políticos, a saber: las instituciones representan aspectos estructurales de la vida social y/o forma de gobierno. Para el autor esa estructura puede ser tanto formal (organismos, gobierno, marcos legales) o bien puede tratarse de instituciones informales (tales como valores compartidos, conjunto de organizaciones nucleadas por un fin). Otro rasgo característico es que las instituciones trascienden a los individuos. La tercera característica para Peters unida a la anterior es la estabilidad temporal de la institución. Para que exista una institución debe haber permanencia de los rasgos que la caracterizan, de esta forma también genera comportamientos predecibles. Otro rasgo importante es que la institución determina el comportamiento individual. Sobre este punto como entre otros, es que varían las diferentes corrientes en la medida en que se le asignan pesos diferenciales a la influencia de las instituciones en el comportamiento individual. Por último el autor entiende que es necesario que exista un grado de identificación de los actores con valores compartidos que provee la institución en cuestión. Estas características

serán tenidas en cuenta a la hora de diseñar las dimensiones y categorías analíticas de este trabajo, así como para recortar el universo de políticas a considerar. Las características antes descritas ayudarán a delimitar la comprensión de la temática.

2.1.2 Institucionalismo histórico: teorías centradas en el Estado versus teorías centradas en la sociedad

Según Zurbriggen, para el enfoque del neo-institucionalismo histórico "*las instituciones sólo pueden ser entendidas como producto del contexto político, social e histórico, y, por tanto, las acciones de los individuos están más orientadas a satisfacer normas y valores que a maximizar beneficios*" (Zurbriggen; 2006: 70). Los institucionalistas históricos centrarán su atención en comprender las características del entramado institucional y su condicionamiento en la conducta individual y colectiva más que en la racionalidad o intereses de la acción de los actores.

Para Hall, si bien este enfoque tiene sus raíces en el estructural funcionalismo de los años 70, le atribuirá una importancia especial a aquellos factores estructurales de los entramados institucionales, los cuales determinarán las decisiones y preferencias de los actores, así como sus posibilidades de acción. Para Hall "*They emphasized the 'structuralism' implicit in the institutions of the polity rather than the 'functionalism' of earlier approaches that viewed political outcomes as a response to the needs of the system*" (Hall; 1996: 6).

Para el autor las discusiones de los esturctural- funcionalistas (ya sean los pluralistas o los neo-marxistas) llevaron a que los neo-institucionalistas históricos tomaran cada vez más en cuenta el rol del Estado como un actor clave para explicar el surgimiento de políticas públicas o la conformación de determinado entramado institucional.

Para Hall, el institucionalismo histórico posee cuatro características básicas que le imprimen su identidad diferencial de otros enfoques. En **primer lugar** tienden a conceptualizar la relación entre las instituciones y el comportamiento individual en términos relativamente amplios. En **segundo lugar** destacan las asimetrías de poder asociados con el desarrollo de las instituciones. En **tercer lugar** tienden a poseer una visión institucional de este desarrollo, resaltando la trayectoria de las mismas y la dependencia que generan, así como sus consecuencias. Por último, en **cuarto lugar** resalta que los teóricos pertenecientes a esta corriente, están especialmente interesados en integrar al análisis institucional otro tipo de factores que aporten a la comprensión de los resultados políticos. Tal es el caso del rol de las ideas en los procesos de cambio de políticas (Hall; 1996). En términos de Zurbriggen en este enfoque "*se le otorga una relativa autonomía a las instituciones políticas en la sociedad, determinando, ordenando o modificando las motivaciones individuales. Las reglas, las normas y los símbolos limitan el libre juego de la voluntad individual y del cálculo racional, y gobiernan el comportamiento político. Las decisiones políticas tienen una finalidad, dirección y pertinencia, así como un patrón histórico de desarrollo que condiciona su accionar futuro. Por esta razón, la mayoría de los estudios le otorgan un papel central al legado institucional (path dependence) sobre las decisiones políticas*" (Zurbriggen; 2006: 70).

Dentro de ese enfoque es posible ubicar a Theda Skopol y a Peter Evans como dos referentes que serán tenidos en cuenta en este trabajo. Para Skocpol las perspectivas pluralistas o estructural-funcionalistas que datan de las décadas del 70 no tuvieron en cuenta al Estado como un actor importante en la definición de estrategias que adoptaron muchos países. Por ello, según los autores, no es posible comprender cabalmente por qué ciertas reformas o procesos resultaron finalmente de forma diferente a lo que los grupos sociales o corporaciones reclamaban para sí. Ambos autores hacen énfasis en la

importancia del rol del Estado como una variable significativa, tanto para comprender determinados procesos de desarrollo de los países, así como el porqué de la conformación de ciertos entramados institucionales o políticas públicas. Para ellos, el principal atributo que hace que los Estados sean concebidos como actores relevantes y que amerite el estudio de su estructura es su carácter de autónomos y del relativo aislamiento de su estructura funcionarial. El concepto de autonomía refiere a que los Estados son concebidos desde una perspectiva Weberiano-Hintzeana "*como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad*" (Skocpol, 1985: 12).

Por otro lado, las teorías denominadas estructural-funcionalistas y las neo-marxistas centran su atención en los procesos sociales para explicar el surgimiento o transformación de las políticas públicas más que en el rol autónomo del Estado. Para los enfoques centrados en la sociedad, los grupos que reflejan diferencias sociales como la de clase, status, acceso diferencial a recursos que le permiten incidir más y mejor sobre la toma de decisiones, son el foco de atención en la investigación sobre las políticas públicas.

Dentro de las teorías centradas en la sociedad es importante mencionar las discusiones que se han dado en su vertiente institucionalista, sobre todo en la ciencia política norteamericana, entre el enfoque pluralista y los elitistas, el cual se centraba en el proceso de toma de decisiones respecto a las políticas. El debate central entre estas dos visiones se resume en la pregunta *¿el poder tiende a ser distribuido equitativamente en la sociedad, con grupos activos que cambian mucho de lugar entre una decisión y la siguiente, o se encuentra concentrado en un grupo relativamente pequeño de actores que dominan la mayoría de los procesos de decisión*? (Klijn, 1998: 20).

Asimismo es interesante rescatar dentro de las vertientes institucionalistas socio-céntricas los postulados del neo-corporativismo. El mismo importa a la hora de entender ciertos procesos de toma de decisión dentro del Estado que pudieron dar origen a una agenda de políticas duradera, o bien generar políticas públicas como síntesis de los acuerdos logrados entre gobernantes y funcionarios con grupos de interés o presión. Para Schmitters "*El neocorporativismo depende de un scambio político (intercambio político), en el que intereses organizados y organismos oficiales acuerdan de forma calculada, aunque no sea siempre con decisión y entusiasmo, un determinado modelo de representación formal y negociaciones básicas*" (Schmitters, 1983: 50). Los acuerdos neo-corporativistas se dan como intercambio entre ambos actores (Estado o gobierno y grupos sociales) a partir de concesiones mutuas sin que exista captación de uno a otro (Schmitters, 1983). El autor pone en cuestión la "Autonomía relativa del Estado" como postulan los teóricos estado-céntricos y entiende a las practicas neo-corporativas como un *instrumento político* para la resolución de los conflictos sociales (Schmitters, 1983). Este tipo de conformación política se da a partir de un interés mutuo: el interés de los *grupos sociales* u *organizaciones de interés*, no tanto ya para imponer una "hegemonía de clase" sino por un "*prosaico objetivo de influir en la política para obtener una participación creciente o estable en los beneficios que proporciona el orden existente*" (Schmitters, 1983: 54). Y por otro lado el de los gobernantes, los cuales persiguen intereses relativos a la reproducción del control sobre los cargos públicos y la re-elección de su partido en los sistemas de democracia liberal (Schmitters, 1983). Si bien el neo-corporativismo desarrolla un tipo de ejercicio del poder y de toma de decisiones del tipo propuesto por el elitismo, es interesante considerarlo como un tipo de conformación institucional del Estado, producto del proceso de hechura de las políticas.

Por otro lado el pluralismo parte de la base de una concepción compleja de la realidad social, en la cual conviven e interactúan muchos actores. Algunos de sus referentes

más importantes en la literatura teórica son Robert Dahl, Polsby, Truman, entre otros. Para este enfoque las transformaciones sociales, las orientaciones de los recursos y conquistas, se dan entre múltiples actores por el control de determinado terreno de arenas de políticas. Gracias a esta diversidad no es posible que un grupo logre la hegemonía sobre determinada arena de política. Dentro de esos actores se encuentra el Estado o mejor dicho el gobierno, en interacción con otros actores sociales y políticos. El Estado es concebido como el espacio en donde estos grupos y luchas de poder se desenvuelven. *"El pluralismo ve una separación entre el Estado y la sociedad civil, una diferencia entre el poder político y el económico, y una variedad entre los intereses que logran afianzarse en áreas de políticas diferentes. El poder no es acumulativo y está disperso, de ahí que el papel del Estado sea regular los* conflictos en la sociedad mas que dominarla para alcanzar intereses particulares" (Smith, s/f: ?). Existen diferentes versiones teóricas del pluralismo que conciben el juego de poder entre actores como un proceso complejo de negociación cuyo campo de batalla es el Estado y donde el gobierno es un actor más. Esto no indica que lo consideren como un actor neutral. De hecho, para la visión pluralista en ciencia política el gobierno es el reflejo de la influencia de los grupos sociales por ejercer el poder para satisfacer esos intereses.

2.1.3 Autonomía del Estado y capacidades estatales

Tanto para los enfoques centrados en la sociedad como los centrados en el Estado sería un error atribuirles neutralidad al rol del mismo en determinada arena de política pública. Según Skocpol todas las acciones del Estado ya sean producto de influencias de grupos sociales o políticos o bien acciones de carácter autónomo, no son desinteresadas. Todas las acciones benefician a unos y desfavorecen a otros. Para la autora las acciones autónomas del Estado *"adoptarán normalmente formas que tratarán de reforzar la autoridad, la longevidad política y el control social de las organizaciones del Estado cuyos responsables generaron las políticas o ideas de acción políticas pertinente*" (Skocpol; 1985: 22). Para Skocpol, el desarrollo de autonomía estatal no es un rasgo estático en los Estados, ya que puede variar dependiendo de múltiples factores, "*Esto es cierto no sólo debido a que las crisis pueden precipitar la formulación de estrategias y políticas oficiales por parte de élites o administradores que de otro modo no podrían materializar sus posibilidades de acción autónoma; también es cierto porque las mismas posibilidades estructurales de acciones estatales autónomas cambian con el tiempo, a medida que las organizaciones de coerción y administración experimentan transformaciones, tanto internamente como en sus relaciones con los grupos sociales y con sectores representativos del gobierno"* (Skocpol; 1985: 20). Por ello, el análisis de las capacidades estatales para construir autonomía estatal es un rasgo que surge del análisis histórico del comportamiento de las organizaciones estudiadas.

Peter Evans realiza una crítica a los enfoques neoclásicos y neo-utilitaristas (especialmente a aquellos institucionalistas de la elección racional) sobre el Estado. En el mismo se postula la disminución del rol y la intervención de este en los procesos de crecimiento económico ubicándolo en el rol de árbitro y garante del sistema de derechos para el correcto funcionamiento del mercado como mecanismo privilegiado para la asignación de recursos. Para el autor, si bien los enfoques neo-utilitaristas reconocen el papel de las instituciones y reintroducen la dimensión política dentro del análisis de las trayectorias de los países, consideran a las relaciones que se generan dentro y a partir del Estado, argumentando la existencia de las burocracias estatales como parte de una relación instrumental entre quienes detentan el poder político y estos últimos, con el fin de obtener beneficios particulares de forma mutua. *"La esencia de la acción del Estado radica en el*

intercambio que tiene lugar entre los funcionarios y sus sustentadores (...) De hecho se adopta la hipótesis de que la competencia por ocupar cargos públicos es, en parte, una competencia por las rentas" (Evans;1996: 532). La crítica de Evans hacia el enfoque racional-instrumental del neo-institucionalismo va más allá de la confirmación o no de la existencia de burocracias clientelares y rentistas, como en buena parte de los Estados del tercer mundo. La crítica refiere al supuesto teórico de la instrumentalidad del vínculo entre actores (funcionarios, políticos, empresarios, etc) como postulado general para el análisis del Estado y del papel de las instituciones y la política en los procesos de desarrollo de los países. En términos de Evans *(...) "el supuesto neo-utilitarista de que las relaciones de cambio son naturales, osea, epistemológicamente anteriores a otras clases de relaciones sociales, no están avaladas por la evidencia empírica (...) Estudios minuciosos de los procesos de intercambio (...) comprueban que los mercados sólo operan bien cuando están apoyados por otro tipo de redes sociales"* (Evans; 1996:533). Mas aún, para Weber el desarrollo del capitalismo dependía de la existencia de un "*moderno estado burocrático*" (Evans; 1996:534). El énfasis de Evans es que el orden burocrático postulado por Weber funciona de un modo totalmente diferente al postulado por la visión neo-utilitarista ya *que "La capacidad del Estado para apoyar a los mercados y a la acumulación capitalista dependía de que la burocracia fuese una entidad corporativamente coherente y de que los individuos viesen en la consecución de las metas corporativas la mejor manera de promover su interés individual"*(Evans; 1996:534). Esta coherencia exige el aislamiento de la burocracia de la influencia de los intereses de los actores externos mediante el reconocimiento compensatorio a la carrera funcional y el sistema meritocrático para el reclutamiento de los técnicos por parte del aparato estatal (Evans; 1996:534). Esta concepción del Estado desde el enfoque Weberiano planteada por Evans viene a complementar los presupuestos presentados por Skocpol para conceptualizar la autonomía del Estado como rasgo distintivo del desempeño del mismo, y como requisito para el buen funcionamiento de los mercados y la generación de políticas con valor público o social.

Para Guillermo Alonso, el desarrollo de capacidades estatales está directamente vinculado a la complejización de las funciones del Estado en la época actual. Cada vez se hace más necesario desarrollar procesos de descentralización o capacidades que le permitan al Estado convertirse en un actor significativo. Estas nuevas funciones que el Estado ha venido asumiendo se podrían traducir en una mayor capacidad para desarrollar poder regulatorio. Para el autor "*cuando los Estados son concebidos como actores, y no solo como espacios donde meramente reflejan las demandas e intereses de los actores socioeconómicos, deben gozar de la suficiente autonomía para definir sus propios objetivos"* (Alonso; 2007: 3). Para éste, *"la posibilidad de que el Estado desarrolle sus propios objetivos está directamente vinculado con las capacidades que este desarrolle para alcanzarlas"* (Alonso; 2007: 3). Pero estas no sólo pasan por un fortalecimiento de los sectores técnico-administrativos, dado que las capacidades institucionales para construir mayores grados de autonomía implica ir mas allá de una definición instrumental. Por eso, tanto para Alonso como para Narbondo, Ramos y Zurbriggen[4] se hace necesario considerar los objetivos que persigue la agencia estatal y las capacidades institucionales que ella implementa para alcanzar esos objetivos. Para Alonso los objetivos que se tracen las agencias estatales deberán estar orientados hacia la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, o lo que se caracteriza como *"políticas dirigidas a la generación de valor público o social"* (Alonso; 2007: 4). Narbondo, Ramos y Zurbriggen al igual que Alonso, parten del concepto de capacidades institucionales planteado por Grindle el cual las entiende *"como la*

[4] (Narbondo, P; Ramos, C y Zurbriggen, C 2004)

habilidad de las agencias estatales de realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad" (Alonso; 2007: 4), aunque todos reconocen la necesidad de superar esa conceptualización por considerarla instrumental. Para Alonso es necesario entender a la autonomía estatal no sólo como la capacidad de generar un cuerpo funcionarial suficientemente aislado que permita realizar los objetivos con el mayor resguardo de la influencia del exterior, sino que ello debe estar en equilibrio con una determinada legitimidad de la agencia estatal por parte de los sectores relevantes en cada arena de política (Alonso, 2007).

Para Peter Evans más allá de la estructura formal del Estado weberiano y el aislamiento necesario para desarrollar autonomía, es necesario que esta intervención se apoye en una estructura de relaciones sociales que le provean de legitimidad y fortalezca su intervención para el logro de los objetivos. Para Evans *"un sistema eficaz de propiedad no es suficiente. El buen funcionamiento del intercambio exige un medio mas denso y profundamente desarrollado, que es el de la confianza mutua y los entendimientos culturalmente compartidos, que Durkheim resumió bajo el rótulo, engañosamente simple, de `los elementos no contractuales del contrato´"* (Evans; 1996: 533). Esta legitimidad le permitirá fortalecer las capacidades de implementar las políticas y hace referencia al relacionamiento político del Estado con el resto de las organizaciones y actores relevantes para el desarrollo de las políticas públicas. Así como al análisis del contexto político institucional en el cual se encuentra inserto. A través del análisis de la trayectorias de varios países Evans reconoce la importancia del sistema de redes internas (entre los funcionarios estatales y las principales universidades que proveen de los recursos humanos) y externas (entra la estructura burocrática y el sector privado) para explicar el éxito de la política industrial de Japón. Evans habla de un weberianismo reforzado y Alonso llama al equilibrio entre las dos dimensiones planteadas: *autonomía enraizada.* Para Evans la autonomía enraizada es "*la clave organizativa de la eficiencia del Estado desarrollista. "Tal autonomía depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante*" (Evans; 1996: 540).

2.1.4 ¿Cómo se entiende el cambio en las políticas públicas? La propuesta de Hall como equilibrio teórico

Para comprender el proceso de transformaciones de las políticas se tomará la propuesta de Peter Hall basado en su análisis de los cambios en las políticas macroeconómicas en el período comprendido entre 1970 y 1989. A partir del mismo se concebirá el proceso de cambio en las políticas como un *proceso de aprendizaje social.* Hall, retoma la idea de Hugh Heclo sobre el desarrollo de políticas que la concibe de la siguiente manera: *"Politics finds its sources not only in power but also in uncertainty-men collectively wondering what to do...Governments not only 'power'...they also puzzle. Policy-making is a form of collective puzzlement on society's behalf...Much political interaction has constituted a process of social learning expressed through policy"* (Hall, Peter; 1990: 2).

Para el autor los teóricos del Estado han considerado el proceso de aprendizaje social de las políticas como un rasgo propio de los Estados autónomos. Para Hall no hay elementos que confirmen dicha proposición y plantea que el proceso de aprendizaje social, entendido como espacio de *incertidumbre colectiva* a la hora de tomar decisiones de política bien puede darse a la interna del Estado, confirmando los postulados de los autores estado-céntricos o bien puede darse en interacción con los actores sociales *"If policy learning is a process that takes place largely inside the state itself, it will accord well with the arguments*

of state-centric theorists. However, to the extent that policy learning involves such broader participation and conflict within the political system as a whole, it will be more consonant with the state structuralist approach" (Hall; 1990: 3).

Esta conceptualización de Hall, nos posibilita pensar que el proceso político de toma de decisiones no se da estricto-censu por el rol de los funcionarios o de los mandos medios que se encuentran dentro del Estado. Este enfoque permite considerar varias opciones como variables de cambio en el proceso de elaboración o transformación de las políticas (o bien explicado por el rol autónomo del Estado y sus cuadros burocrático-administrativos o bien por la participación e influencia de los actores sociales externos en la puja por las definiciones).

De acuerdo a lo expuesto sobre el rol del Estado autónomo, para que este efectivamente cumpla con los objetivos que se propone, es necesario poseer las capacidades necesarias para lograrlo. ¿Qué sucede en aquellos sectores del Estado en donde casi no existen capacidades estatales que permitan generar un cuerpo burocrático-administrativo que lleve adelante los objetivos de las políticas o determine el curso de las mismas? ¿Quiénes son los agentes del cambio en aquellas reparticiones del Estado que no poseen las capacidades institucionales suficientes para desarrollar autonomia? Si para Hall es posible identificar los procesos de cambio del entramado institucional del Estado correspondiéndose con los postulados de un enfoque u otro, ¿el resultado de dicho proceso, traducido en políticas publicas, se corresponde también con los postulados del enfoque estatista o socio-céntrico?

La conceptualización de Heclo antes referida, también introduce el espacio teórico para la segunda preocupación de Hall en su análisis como institucionalista histórico, y refiere *al rol de las ideas en el proceso de aprendizaje social.* Hall retoma de Anderson el concepto de *ideas* referido al proceso de las políticas al cual define como *"the deliberation of public policy takes place within a realm of discourse...policies are made within some system of ideas and standards which is comprehensible and plausible to the actors involved."* (Hall; 1990: 3). Este sistema de ideas denominado por Hall *paradigma de política*, determina, no sólo los objetivos e instrumentos utilizados, sino la naturaleza de los problemas que se orientan a solucionar (Hall, 1996).

Heclo presenta un modelo de análisis del aprendizaje social de las políticas que será retomado por Hall, el cual posee tres características fundamentales. En **primer lugar** el principal factor que afecta la política en el momento 1 es la política en el momento 0. El "*path dependence*" de las políticas es uno de los elementos que determinan en primer término el curso o transformaciones de las mismas. En **segundo lugar**, el autor hace especial énfasis en el rol de los expertos (ya sea como asesores dentro de la estructura de Estado o bien como comunidades de expertos asociadas o vinculada al proceso de toma de decisiones sobre las políticas). En el caso del análisis que realiza Hall la contribución técnica tiene una especial importancia ya que los asuntos macro-económicos requieren de un saber específico que legitima aún más el rol y la necesidad de contar con un cuerpo de expertos sobre cuyas recomendaciones se tomarán las decisiones sobre las políticas. **Por último y en tercer lugar**, Heclo hace hincapié en la capacidad autónoma de los Estados para resistir las presiones externas rechazando los factores sociales externos en el proceso de aprendizaje (Hall; 1996).

Retomando este esquema de Heclo, Hall define por lo tanto el *proceso de aprendizaje social de las políticas* como: *"a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in the light of past experience and new information, learning is indicated when policy changes as the result of such a process"* (Hall, 1996).

A partir del análisis de la política macro-económica británica, Hall presenta tres tipos de procesos de aprendizaje social de las políticas: aprendizaje de primer, segundo y tercer orden. A su vez asocia los cambios en las políticas al concepto de paradigma khuneano y al proceso de cambio de éste que ocurre en la ciencia. Así el cambio de primer y segundo orden corresponderían al momento de normalidad de la ciencia en donde existe un sistema de ideas hegemónico que determina la aplicación de los instrumentos e interpretación de los datos. El cambio de tercer orden se correspondería con lo que Khun ha dado a llamar "revolución científica", en donde el paradigma anterior se agota y es reemplazado por otro sistema de ideas que determina una nueva interpretación de los problemas. En palabras de Hall *"Firstand second-order learning, on the one hand, can be seen as cases of 'normal policy-making', namely of a process that adjust policy without challenging the overall terms of a given policy paradigm. Third-order learning, on the other hand, reflects a very different process of 'paradigm shift', marked by more radical change in the overarching terms of policy discourse"* (Hall; 1996: 6).

Finalmente y a partir del análisis de varios casos de transformaciones de las políticas macro-económicas en Inglaterra, Hall concluye que los cambios de primer y segundo orden se corresponden con los preceptos establecidos por los teóricos estado-céntricos que explican el cambio de las políticas en gran medida gracias a la acción autónoma del Estado. Sin embargo, al analizar los cambios ocurridos con el advenimiento del gobierno conservador de Margaret Thatcher, el cual es considerado por el autor como un proceso de aprendizaje social de las políticas de tercer orden, observa que el proceso de agotamiento del paradigma económico dominante hasta el momento (Keynesianismo) pierde vigencia y capacidad de resolver los problemas económicos que se presentan y es sustituido por el sistema de ideas monetarista, el cual se institucionaliza a partir del gobierno de Thatcher (Hall; 1996).

Lo más destacable en las conclusiones de Hall, es que en el proceso de hegemonía del monetarismo sobre el keynesianismo, del cambio de tercer orden del aprendizaje social de las políticas económicas, difiere sustancialmente de los postulados de los autores estado-céntricos y se acerca más al proceso político postulado por los teóricos de toma de decisiones socio-céntricos. Los actores intervinientes en el proceso que llevó a la deslegitimación del paradigma keynesiano tuvo como principales responsables no a las burocracias estatales ni a las comunidades de expertos, sino a actores sociales externos. Junto con esto las posibilidades de instalar el nuevo paradigma dependieron de la capacidad para generar una coalición electoral suficientemente amplia para que garantizara su posterior institucionalización.

Hasta aquí se han expuesto varios elementos teóricos a partir de los cuales entender la intervención del Estado y el proceso de elaboración y cambio de las políticas públicas. A partir de ello se analizará específicamente el caso de la institucionalidad cultural en el Uruguay entendida a partir de las principales características descritas por los teóricos del neo-institucionalismo y el entramado institucional de la cultura, haciendo énfasis en las características del Estado y de las políticas culturales que ha llevado adelante. En el capítulo 5 se desarrollarán las dimensiones y categorías conceptuales que se utilizarán para dar cuenta de estos procesos.

2.2.1 Estado y Cultura

2.2.1 Cultura: ¿dónde ponemos el punto?

Para abordar el tema de intervención pública sobre la cultura se realizará una serie de aproximaciones conceptuales que permitan aprehender sus múltiples dimensiones y proporcione elementos a la hora de analizar la institucionalidad cultural del Uruguay. Se ha hecho necesario tanto para los abordajes académicos como para los decisores políticos, realizar una delimitación de lo que entienden por "Cultura" y ocuparse de ciertas áreas y de otras no. Asimismo ha sido necesario generar definiciones ad-hoc por parte de los sucesivos gobiernos de turno –de forma explícita o implícita- y del Estado para intervenir en el ámbito de la cultura y financiar políticas públicas.

Una de las posturas respecto a la delimitación de los bienes y servicios que consideramos "culturales" queda planteada en el trabajo de Françoice Benhamou (Benhamou, F; "*La Economía de la Cultura*"; 1997). La autora realiza una delimitación del campo de ocupación de la economía de la cultura y fundamenta esa delimitación desde el campo de la economía, como ser las características de la oferta y del consumo cultural, el empleo, la comercialización de dichos bienes y servicios, entre otros. Para Benhamou la economía de la cultura se ocupará de las llamadas "bellas artes" así como de los bienes muebles tales como los museos, o los edificios históricos (es decir el patrimonio material) y por ultimo incluye las denominadas industrias culturales, separándolas como un área que debe estar dentro de los estudios de la economía de la cultura y no dentro de la economía industrial (Benhamou 1997: 21). El término industrias culturales para Benhamou incluye aquellos bienes y servicios culturales que poseen soporte material para su reproducción masiva y comercialización y que ofician de importantes "vidrieras" para varias producciones artísticas (Benamou, 1997: 22). A la hora de pensar en el tratamiento económico de las artes por parte de las llamadas industrias culturales, retomaremos de la autora la pregunta sobre *"¿Qué tienen en común la frecuentación de los centros de bellas artes y la de las salas de cine, la lectura y el amor por la música?"* (Benamou, 1997: 22) Para ella, ambas áreas poseen *"Similares modos de formación de la demanda, desigualdades de frecuentación que responden a las líneas divisorias trazadas por otras desigualdades sociales y en el otro extremo del proceso, en el inicio de la cadena de producción de bienes culturales, el trabajo de un creador, elemento esencial de la formación de valor"* (Benamou, 1997: 22).

Françoice Benhamú delimita al análisis de la economía del arte a tres sectores considerados parte de las industrias culturales (la industria del cine, la del disco y la del libro) dejando por fuera a los medios de comunicación (televisión, radio, y producciones periodísticas), por considerarlas dentro de la categoría industrias de espectáculo o del acontecimiento. La autora hace énfasis en la durabilidad de los bienes y servicios así como a los procesos de formación de la demanda y el tipo de consumo que de ellos se hacen para excluir estas áreas.

Otra perspectiva incorpora dentro del área de la cultura a los medios de comunicación, la publicidad así como cualquier elemento que implique un proceso creativo y que se presente bajo la forma de un bien o un servicio.

Autores como Luis Stolovich se ubican en esta segunda perspectiva y realiza una aproximación conceptual respecto al término "cultura" y lo que será conceptualizado como tal para incluir en el tratamiento de esta área por parte de la academia o bien a través de las políticas. Para el autor hay dos extremos respecto al término. Por una lado la visión patrimonialista que lo asociaba a "lo culto" escondiendo una visión elitista que restringe el

alcance del término. Por otra parte la visión antropológica, la misma expande el concepto y sus alcances a toda la actividad humana siguiendo la concepción de cultura como lo humanamente creado o transformado en la relación naturaleza-cultura. Superando esta dicotomía[5], el autor entiende al campo de la cultura como un "*proceso social de producción simbólica*" (Stolovich, Lescano, Mourelle y Pessano; 2002: 21)

Para el autor esta producción simbólica deviene en producción cultural en la medida en que ese proceso creativo posee un reconocimiento social. Stolovich retoma esta idea de los trabajos de Claudio Rama postulando que "*es mediante este reconocimiento por parte de "los otros" que asume la categoría y la calidad de ser un producto cultural y no meramente un acto creativo*" (Stolovich, Lescano, Mourelle y Pessano; 2002: 21). Apoyado en una descripción realizada por Achugar de una serie de bienes y servicios que se entiende no pretende ser exhaustiva sino que intenta ser suficientemente representativa de este concepto de *procesos sociales de producción simbólica*[6], el autor especifica que este reconocimiento social pasó a operar a través del mercado. En la medida en que la relación productores-consumidores pasó a estar mediada por las reglas del mismo, la producción simbólica devino en mercancía pasando a depender el acceso o no a los bienes, a la capacidad contributiva de los consumidores o bien a las determinaciones económicas a la que están sujetos los bienes y servicios.

El autor incluye a los medios de comunicación y la publicidad dentro del área de la economía por entender que generan una "*red de distribución masiva de los productos culturales*" (Stolovich, 2002: 22). Sin embargo reconoce que dichos bienes poseen una doble dimensión en la medida en que generan por un lado el producto que ofrecen (programa radial, audiovisual, ficción), y por el otro producen espectadores. Para Stolovich es necesario considerar esta doble dimensión de los medios de comunicación para comprender su supervivencia.

Sin embargo no están tan claras algunas fronteras entre el cine y el audiovisual-ficción que podemos ver en la televisión, así como los procesos creativos que poseen los contenidos televisivos y radiales y las producciones periodísticas. Sin embargo, también genera ambigüedades siguiendo la conceptualización de producto cultural realizada por Stolovich al referirnos a los contenidos netamente informativos, publicitarios, programas que se sustentan con contenidos lejanos a procesos creativos que involucre la generación de significados con reconocimiento social de los mismos. Aunque si por "significados" nos remitimos a su sentido màs amplio de "signos" cabe considerar las críticas realizadas por Manuel Esmoris al enfoque planteado por Stolovich por considerar que parte de una definición de bienes y servicios culturales demasiado abarcativa. Para Esmoris, Stolovich basa su conceptualización en el enfoque de David Throsby, el cual le atribuyen tres características fundamentales a los bienes y servicios culturales:

- *"implican alguna forma de creatividad";*
- *hacen referencia a la generación y comunicación de significado, y*
- *son pasibles al menos en potencia de asignarles propiedad intelectual"*[7]

---

[5] Al día de hoy es más una aclaración necesaria para desmitificar imaginarios que ya no forman parte de ningún estudio respecto a la cultura y que prontamente se deberá dejar de referenciar

[6] -la producción artística tradicional – literatura, pintura, música teatro y equivalentes- asi como el conjunto de bienes y servicios relacionados con lo que se ha llamado "alta cultura" como lo que resulta de de las "industrias culturales" o "cultura masiva" –radio, televisión, revistas, discos, conciertos, recitales, videos, cable, etc- de la "cultura popular" o "cultura folclórica" –artesanías, eventos populares del tipo de ferias, "fiestas folclóricas", etc.-y de las diversas instituciones "culturales" –casas de cultura, museos, galerías, etc" (Stolovich, Lescano, Mourelle y Pessano; 2002:)

[7] Esmoris, Manuel en http://www.gestioncultural.com.uy/vinculos/ESMORIS_Cultura_y_economia.pdf

Respecto a este tema, Manuel Esmoris ha relativizado los alcances que podría llegar a tener esta acepción ya que la cantidad de bienes y servicios que podrían estar incluidos dentro de esta definición es demasiado amplia llegando a abarcar aspectos no necesariamente culturales. En palabras de Esmoris respecto a la definición utilizada por Stolovich para sus mediciones: "*De tal forma es así, que si nos remitimos a ella se puede llegar a valorizar hasta la producción de todo el software, el diseño de automóviles*[8]".

2.1.6 Dinámicas y particularidades de los bienes y servicios culturales

Existen otras tensiones de igual magnitud entre intervención pública y mercado y la justificación de dicha intervención, así como los mecanismos y alcances de la misma. Esta tensión está lejos de ser reproducible a otras áreas de la economía y de las políticas sociales. Para Françoice Benhamou la intervención pública se justifica en las fallas del mercado respecto al tratamiento de los bienes y servicios culturales. Estas "fallas" según Roemers, refieren a la incapacidad del mercado para generar las cantidades socialmente óptimas de un bien. El mercado se orienta por las preferencias y los deseos individuales de los consumidores –beneficios individuales- y no por los beneficios sociales de dichos bienes (Roemers, 2003: 34). *"siempre que los beneficios sociales sean mayores que los privados, un bien se producirá en una cantidad menor que la óptima, a menos que se provea de recursos complementarios*" (Roemers; 2003: 34). Hay varias razones respecto a las características de los bienes y servicios culturales que explican las fallas del mercado antes mencionadas. Sin embargo por las limitaciones de este trabajo se tomará la que se entiende de las más significativas: la naturaleza de *bienes públicos* de los bienes y servicios culturales. Al igual que otros bienes públicos existentes en la sociedad, los bienes y servicios culturales presentan dos características básicas. Por un lado son bienes y servicios indivisibles en términos de Francoice Benhamou, o *no exclusividad* del consumo del bien según Roemers. Esta característica refiere a que el consumo del bien o servicio no puede ser exclusivo de una persona aunque ésta pague por el mismo. La otra característica derivada de su categoría de bienes públicos es que existe la no rivalidad en el consumo del bien o naturaleza colectiva del bien o servicio. Ello refiere a que su consumo no impide el consumo del mismo por otras personas. Estas dos características difícilmente se den en su integralidad por lo que no se podría decir que constituyen bienes públicos puros, pero existen importantes variaciones de estas si se considera por ejemplo la apreciación de las obras de arte en un museo o el disfrute de una obra de teatro pagando un precio de entrada y con un número limitado de lugares (Roemers, 2003: 78).

El hecho de que sean bienes públicos generan externalidades positivas particulares que los distinguen de otros y que justifican la intervención pública sobre ellos. Para Bruno Frey *"se trata de unos bienes y servicios que producen «efectos externos positivos», cuyos beneficios no se agotan en las personas que los demandan y ofrecen como bien privado a través del libre mercado*"(Fray; S/F: 15). El autor realiza una descripción de cada una de estos efectos positivos, los cuales son fácilmente identificables dentro de las áreas tradicionales de lo que en general entendemos por *cultura*[9]. Dentro de estas externalidades

[8]Esmoris, Manuel en http://www.gestioncultural.com.uy/vinculos/ESMORIS_Cultura_y_economia.pdf

[9]Fray en su libro *Economía del Arte* se refiere solo a bienes artísticos, pero queda claro que se encuentra haciendo acepción al término cultura como abarcativa de las artes, además del patrimonio, los museos, bibliotecas, entre otros. Sin embargo no queda clara la inclusión de por ejemplo los medios de comunicación, o las producciones periodísticas.

se encuentra el poseer un *valor de existencia*[10]; un *valor de prestigio;* un *valor de opción*[11]. Poseen además un *valor de legado*[12]. Por ultimo para Frey los bienes y servicios culturales poseen lo que él denomina *valor de educación*[13]".

2.2.3 Democracia y Cultura, ¿horizonte utópico?

Además de las discusiones sobre cuáles son los bienes y servicios culturales sobre cuales debe intervenir el Estado, y las dinámicas de los mismos dentro del sistema económico que justifica su intervención, el tema de la neutralidad -o no- de dicha intervención en el marco de un Estado democrático-representativo es otro de los puntos complejos que atraviesa el análisis de este tema. Para hacer referencia a esta discusión del orden de la filosofía política se presentará de forma muy breve la discusión plateada por Pablo da Silveira, el cual a partir de tres tipos de argumentaciones filosóficas se pregunta: ¿es posible la neutralidad valorativa del Estado respecto a la intervención cultural?.

Da Silveira parte de los cuestionamientos de Dworkin respecto de si un Estado democrático-representativo puede subvencionar el arte. Para el autor se entiende por Estado democrático representativo a aquel que permanece "*neutro respecto a lo que puede ser la cuestión del bien"(...) por lo tanto que permanece insensible a todo juicio de valor intrínseco de las personas, las concepciones del bien o todo bien particular que pueda ser objeto de nuestras elecciones*" (Da Silveira, P, s/f:1). Da Silveira le denomina *anti-perfeccionismo* a esta concepción de la neutralidad valorativa del Estado respecto a los bienes. Es interesante la línea argumentativa de da Silveira a los efectos de este trabajo, ya que las preguntas que se plantea debieran traducirse en la lectura de las políticas culturales que el país posee. Asimismo debería también evaluarse en términos aproximativos al tipo de intervención que este realiza (anti-perfeccionista o asumiendo su intervención mediante juicios de valor implícitos en los instrumentos y políticas, o bien la existencia de un "valor oficial" para justificar la intervención cultural en el peor de los casos).

Las dos preguntas guías de da Silveira son: *¿un Estado que se declara anti-perfeccionista, o sea ajeno a juicios de valor, puede intervenir en los mercados culturales para proteger ciertos bienes y prácticas que corren riesgos de extinguirse*?. Y por otro lado, *¿los instrumentos que utiliza para ello pueden ser anti-perfeccionistas*? (Da Silveira, P, s/f:4)

En el caso de los bienes y servicios culturales el dilema surge entre por qué se interviene sobre unos bienes y servicios culturales -considerados en extinción o inaccesibles a cierto sector de la ciudadanía- y otros no. ¿Cuáles son aquellos bienes que debemos resguardar y por qué esos y no éstos otros?; partiendo de la base de que existe un número considerable de manifestaciones culturales, expresiones artísticas o patrimoniales que tal vez se perdieron o están en peligro de extinción, pero que no fueron consideradas. Las tras respuestas anti-perfeccionistas que maneja el autor son las siguientes:

La **primer respuesta** es proporcionada por Rawls, el cual fundamenta su Teoría de la Justicia sobre los principios básicos de *libertad e igualdad.* Establece que los recursos

[10] Refiere a que, la sola existencia de dichos bienes ya sean los productos artísticos (artes escénicas, libros, cine, etc), monumentos históricos considerados patrimonio de la comunidad o una fiesta tradicional, son únicos y no hay capacidad de recrearlos a través de otro medio como puede ser el mercado.

[11] En la medida en que su existencia ya genera beneficios a la comunidad aunque finalmente no se los consuma sin contar necesariamente con la correspondencia de una demanda expresada a través del mercado.

[12] En la medida en que su riqueza contribuye a las generaciones futuras y permite conservar la supervivencia de la expresión artística o cultural ya que de no practicarse corre riesgo de extinción.

[13] Su existencia "*supone una aportación esencial al desarrollo del pensamiento creador en una sociedad, a la mejora de la capacidad de valoración crítica y a la creación de normas estéticas que, en última instancia, afectan positivamente a casi todos los individuos para los miembros de la comunidad así como de legado para las generaciones futuras" (Frey; S/F: 127)*

necesarios para financiar las "*perfecciones*" humanas (el arte, la ciencia, o la religión, entre otros) deberían surgir "*o bien de una justa retribución por los servicios prestados o bien por contribuciones voluntarias que los individuos desean hacer orientados por los dos principios de justicia*" (Da Silveira, P, s/f:6). Para el autor se podría justificar por lo tanto la intervención pública dados los problemas de "aislamiento y confianza", a los cuales están sometidos los bienes y servicios culturales. En tanto bienes públicos que representarían (al igual que la caminería y los espacios públicos) hipotéticamente un bienestar general para la sociedad, los individuos podrían ponerse de acuerdo en su financiación a través de por ejemplo el pago de impuestos. Sin embargo los bienes y servicios culturales no poseen un valor instrumental reconocible por todos los ciudadanos (como ocurre con el alumbrado público, la caminería, por ejemplo), sino sólo por aquellos que le reconocen un valor intrínseco[14] (Da Silveira s/f: 8). En este mismo sentido, otro argumento es que un Estado podría financiar este tipo de actividades solo si promueve a largo plazo los intereses de los menos favorecidos, o bien si estas actividades "*promueven directa o indirectamente las condiciones sociales que protegen las libertades fundamentales*" (Da Silveira s/f: 19).

El **segundo argumento** anti-perfeccionista que presenta Da Silveira es el que proporciona Will Kymlica. Este parte de la base de que las diferencias entre los individuos son producto de sus elecciones, aunque reconoce ciertas diferencias que no derivan de ellas (raza, sexo o clase social, entre otros). Para Kymlica "*somos responsables de nuestras elecciones pero no somos responsables de nuestras circunstancias*" (Da Silveira s/f: 15). Da Silveira retoma de la teoría de la justicia de Kimlica el concepto de "*circunstancias de elección*", ya que son estas las que proveen de *sentido* al acto de elección mismo. "P*ara hacer elecciones con sentido necesitamos opciones con sentido, y para disponer de opciones con sentido necesitamos de un contexto cultural suficientemente rico y variado como para que cada individuo o comunidad pueda vivir inteligiblemente su vida moral*" (Da Silveira s/f:17). Este argumento justificaría la intervención del Estado a partir de la constatación de que el mercado empobrece o limita la riqueza del contexto de elección cultural. Sin embargo, Da Silveira considera que se vuelve a la pregunta de qué bienes culturales o actividades son pasibles de subvencionar o intervenir para su salvaguarda, de forma de contar con un contexto cultural enriquecido. O en todo caso, quién toma esa decisión. Kimlica propone un "*perfeccionismo social*" sobre el cual el Estado actúe en contraposición a un "*perfeccionismo estatal*", aunque ello no garantiza la no realización de juicios de valor por parte del Estado a la hora de alentar la discusión social sobre las preferencias (Da Silveira, s/f: 18).

Esta fundamentación se conecta con los argumentos esbozados por Dworkin (el **tercer argumento** anti-perfeccionista utilizado por Da Silveira). Este considera el concepto de "*estructura cultural de la sociedad, conformada como las posibilidades u oportunidades de valor que están al alcance de la gente*" (Da Silveira, s/f: 19)". Dworking cree que las personas estarán en mejor situación en la medida en que vean enriquecida su estructura cultural (ofrezca más posibilidades de valor) y ello, porque la riqueza de la estructura cultural de una sociedad favorecería la búsqueda del bien llevada adelante por cada individuo (Da Silveira, s/f: 20). Esto lleva a considerar la intervención del Estado, tanto sobre las manifestaciones de la cultura popular -la llamada alta cultura- así como las vanguardias o las tradiciones culturales más arraigadas de una sociedad. Todas contribuirían al enriquecimiento de la estructura cultural. Este argumento alcanzaría, según Dworking, para justificar la intervención del Estado, de modo de enriquecer (proteger y aumentar) la

[14] Para da Silveira si dependiera de la existencia de un cuasi-consenso sobre la necesidad de intervenir sobre ciertas manifestaciones artísticas, y ello de la capacidad de elección de la ciudadanía, seguramente la música clásica, el balet, la ópera o algún tipo de pintura abstracta podrían correr riesgo de no contar con apoyo masivo.

estructura cultural de la sociedad sin formular juicios de valor (Da Silveira, s/f: 20). Propone tres formas, de acuerdo a los principios anti-perfeccionistas: 1) *"estimular las donaciones privadas independientemente de lo que financien; 2) re-orientar estos apoyos para que favorezcan la diversidad y la innovación dentro de la cultura más que el valor intrínseco de las actividades y 3) apoyar aquellas actividades que no pueden subsistir solo con el financiamiento privado*" (Da Silveira, s/f: 22)

La propuesta de Dworking sobre el incentivo a la innovación y a la promoción de la diversidad vuelve a generar dudas para da Silveira. ¿Quién termina decidiendo qué se promueve como la diversidad? Y, en todo caso, ¿toda la diversidad es válida?. Más allá de que se puede apelar al juicio experto para determinar las preferencias estéticas o el carácter de la innovación de los bienes o actividades a proteger, da Silveira considera que el problema del enriquecimiento de la estructura cultural no es un tema de mayor cantidad de opciones, sino de "*pronunciarse sobre el tipo de diversidad que hay que generar*" (Da, Silveira, s/f:25). Dar respuesta a este pronunciamiento, según da Silveira, nos deriva necesariamente en una discusión sobre el valor intrínseco de lo que se propone fomentar o proteger.

Da Silveira termina considerando que quizá debamos re-definir nuestro concepto de neutralidad valorativa para el Estado a la hora de intervenir en los mercados culturales. De esta forma se acerca a las recomendaciones de Dworking en donde el Estado aceptaría ciertos juicios de valor: "*aquellos que no versan sobre las cualidades intrínsecas de las personas ni de sus concepciones del bien, sino sobre las cualidades intrínsecas de los bienes y prácticas particulares* (Da, Silveira, s/f:26). Da Silveira llama a esto un "*perfeccionismo modesto",* pero no profundiza sobre los límites entre ello y una intervención desde el "*perfeccionismo*" que sea objeto de críticas. Esta discusión es compleja y es mucho mas profunda de lo esbozado aquí. Por ello no se pretende dar una respuesta acabada ni profundizar en un desarrollo de cuales deberían ser los instrumentos de política adecuados para ir en consonancia con un *perfeccionismo moderado* (en caso de estar de acuerdo con ello). Se intenta seguir complejizando la discusión sobre la intervención pública de la cultura y conectar estos elementos con las descripciones de Finá respecto a la intervención actual del Estado sobre cultura.

2.2.3 Políticas culturales, algunos enfoques y características actuales

Finá parte del enfoque tradicional respecto a las políticas culturales el cual justifica el diseño y particularidades de la misma en dos aspectos centrales: los relativos a la identidad y al acceso (Finá, X en DNC-MEC; 2009). Para el autor en general las políticas culturales intentaron conjugar estos dos elementos para hacer menos regresivo el posible impacto de las mismas. Según el autor "*se ha tratado de evitar o superar el carácter regresivo que fácilmente pueden tener estas políticas, que en muchas ocasiones benefician a las rentas más altas, con lo cual no sólo están incumpliendo el deber de redistribución de la riqueza propio ,del Estado de bienestar, sino que se están acentuando las desigualdades*".
(Finá, X en DNC-MEC, 2009: 66).

Para el autor la complejidad que encierran los nuevos Estados contemporáneos le imprimen nuevos requerimientos a la intervención pública en cultura. Finá reconoce tres tipos de factores que inciden en esta reconfiguración: 1) los factores internos a los procesos culturales contempéranos respecto a la pérdida de *referentes en el juicio estético* en el campo de las artes y de la cultura. Este fenómeno típicamente de los procesos posmodernos en la esfera de la cultura resulta en que "*ya no existen criterios estéticos que permitan establecer un canon desde el que juzgar qué es lo que se debe proteger y*

promover. A partir de ahora la única objetividad posible es la que se basa en la intersubjetividad" (Finá, X en DNC-MEC, 2009: 68). *2)* Respecto a los factores externos a las políticas culturales se encuentra la creciente expansividad del concepto de "cultura" y de sus interconexiones con otras áreas de la realidad social, política y económica como ser: el turismo, el desarrollo social, el crecimiento económico entre otros (Finá, X en DNC-MEC; 2009). Esta complejización del alcance del concepto de "cultura" resulta en una mayor dificultad en la forma de gobernar desde este lugar, por lo cual se deberán buscar nuevos mecanismos para ello. 3) Por último, y vinculado a lo anterior pero en términos más generales, Finá refiere a los cambios que vienen ocurriendo respecto al rol del Estado y al cambio en materia de gobernabilidad. El autor menciona los cambios en cuanto al modelo de Estado. El mismo consiste en el pasaje del modelo burocrático, jerárquico y compartimentalizado al denominado Estado en Red. Este ultimo requiere de la incorporación de la governance para hacer frente a los nuevos desafíos antes referidos (Finá, X en DNC-MEC, 2009: 69).

Por tanto, para Finá los nuevos arreglos institucionales respecto a la institucionalidad cultural vienen construyéndose sobre tres características fundamentales: *"primero, reconocen la complejidad como valor intrínseco de la realidad que les toca gobernar; segunda, la jerarquía como forma organizativa, la regulación, el control, las sanciones y la burocracia como instrumentos de gobierno dejan de ser efectivos para abordar la complejidad; tercera, en consecuencia, cabe poner en funcionamiento nuevas formas organizativas e instrumentos"* (Finá, X en DNC-MEC, 2009: 71).

Más allá de estas características, existen otras formas para caracterizar la intervención pública en cultura. Texeira Cohelo entiende a las mismas como "*un programa de intervenciones realizadas por el Estado, instituciones civiles, entidades privadas o grupos comunitarios con el objeto de satisfacer las necesidades culturales de la población y promover el desarrollo de sus manifestaciones simbólicas*" (Cohelo, 2004: 241). Para el autor existen múltiples formas de organizar estas intervenciones y propone entenderlas a partir de sus *motivaciones, las legitimaciones y las fuentes de estas políticas*. (Cohelo, 2004:242). Varias de estas acepciones tienen que ver con los diferentes argumentos que se han ido presentando anteriormente. En este trabajo se hará énfasis en lo que Texeira Cohelo ha descrito como *orientación de las políticas culturales*. Para el autor, las orientaciones que pueden asumir las políticas pueden ser las siguientes: 1) *políticas que siguen una lógica de la oferta* (donde incluye aquellos apoyos a los artistas, o bien a la infraestructura cultural); 2) *políticas orientadas por una lógica de la demanda,* donde incluye por ejemplo las políticas de formación de públicos *(*Cohelo, 2004:244).

También las clasifica como políticas *monistas* o *pluralistas*, *gradualistas* o *revolucionarias*, *rutinarias* e *innovadoras*, *elitistas* o *populistas (*Cohelo, 2004). Según el autor se podrían clasificar además, de acuerdo a su *objeto* y propone las categorías de *patrimonialistas* o bien de *fomento a la creación*. *(*Cohelo, 2004:244). También propone clasificarlas de acuerdo al "*circuito cultural* hacia el cual están dirigidas y las *instituciones organizadoras de esos circuitos culturales"* (Cohelo, 2004: 244).

De acuerdo a la exposición anterior respecto a la relación del Estado con los bienes y servicios culturales, se pueden tomar múltiples estrategias de análisis, así como clasificar dicha intervención a partir de varias formas, dependiendo del objetivo del mismo y de lo que se quiera resaltar. Para este trabajo se realizará una caracterización de la intervención del Estado uruguayo a partir de las principales dinámicas planteadas sobre los bienes y servicios culturales y el mercado, así como de la intervención del Estado sobre los mismos. Estas delimitaciones conceptuales no pretenden ser abarcativas ni exhaustivas de la realidad de las políticas culturales. Seguramente posean carencias o existan otras que den

cuenta mejor de las dimensiones que queremos abordar. Sin embargo se ensayarán algunas clasificaciones de acuerdo a los objetivos perseguidos.

Capitulo 3: *Institucionalidad cultural*

3.1: Modelos ya recorridos

La historia de las instituciones culturales en nuestro continente data del tiempo de la colonia, en la medida en que existieron instrumentos jurídicos para gestionar los bienes y servicios culturales. Las mismas no han sido estáticas. Las instituciones han ido cambiando como también lo ha hecho la noción de cultura, los paradigmas hegemónicos que delimitaban el campo de incidencia de la misma y regulaban la intervención o no del Estado. Como es posible apreciar en la investigación realizada por el Convenio "Andres Bello" sobre institucionalidad cultural comparada de América Latina, existen multiplicidad de diseños institucionales respecto al tema de la cultura.

La intervención histórica del Estado se ha dado, por ejemplo, a partir de la salvaguarda del patrimonio, la creación de bibliotecas públicas o la propia creación de cuerpos estables (Ballet, Orquestas, etc), teatros, museos, entre otros. Por lo tanto existe Estado en este tipo de áreas que configuró determinado tipo de intervención sobre los bienes culturales. Se aprecia cierto consenso en la literatura consultada[15] en marcar el período posterior a la segunda guerra mundial como el momento de inflexión respecto a la acción cultural del Estado; más específicamente en el surgimiento de las políticas culturales. Para Xavier Finá "*La intervención del Estado en el ámbito de las artes y del patrimonio tiene siglos. Sin embargo, la institucionalización de dicha intervención es relativamente reciente. Por tanto, las políticas culturales tienen pocos años de historia* (Finá, Xavier en DNC-MEC; 2009: 65).

Dentro de este período varios autores marcan el surgimiento de los dos modelos tradicionales de intervención pública para occidente que determinan la organización de las políticas culturales de ahí en adelante. Estos dos tipos ideales son casos opuestos de intervención pública en cultura, aunque difícilmente se presenten de forma pura. Rama y Delgado hablan de la existencia de cuatro modelos, variando la conformación entre un polo y otro. Aquí se tomarán sólo tres, ya que el modelo exclusivamente liberal (inexistencia de intervención del Estado en materia de bienes y servicios culturales) parecería, más que un modelo constatable, un ejercicio intelectual propio de una vocación weberiana. El primero de estos modelos es el denominado *modelo francés* o continental de políticas culturales. El mismo surge a partir de la creación del Ministerio de Cultura francés en el año 1959. Según el análisis de Finá respecto a sus principales características "*la toma de decisiones depende de su estructura funcionarial y, en último término, política. Tiene la legitimidad por las urnas y, en principio está garantizado el cumplimiento del interés general, así como el llevar a cabo una política coordinada y coherente" (*Finá, X, 2009: 66).

A nivel de mecanismos de financiamiento, era este organismo el responsable de la financiación pública de las artes y de la cultura a través de fondos presupuestales mediante su estructura burocrática. Para Rama y Delgado: "*este modelo de carácter totalitario traía aparejado conjuntamente un alto grado de control político sobre los contenidos culturales y una fuerte tendencia a transformar los productos culturales en propagandas políticas*" (Rama y Delgado, 1991:14). Estos aspectos son los que Finá remarca como debilidad del modelo: el haber sufrido "*acusación de un posible uso partidista de la cultura, el establecimiento de*

[15] (Finá, Xavier en DNC-MEC; 2009) ; (Stolovich, Lescano, Mourelle y Pessano; 2002) ; (Benhamou 1997) ; (Rama y Delgado, 1991)

relaciones de carácter clientelar, una posible falta de transparencia y una mirada excesivamente fijada en el corto plazo (marcada por los calendarios electorales)" (Finá, X, 2009: 67).

El otro modelo, conocido como modelo anglosajón, se inspira en el Arts Council de Gran Bretaña creado en 1946. El mismo, denominado también de *financiación indirecta de la cultura,* presenta diferencias significativas respecto al modelo francés, ya que el Estado promueve la financiación de las actividades culturales a través de mecanismos indirectos. Dentro de estos se encuentran los subsidios por parte de privados y el sistema de mecenazgo o patrocinio, el cual permite la exoneración impositiva a las empresas y organizaciones que financien actividades culturales. A su vez, se promueven mecanismos de financiación a través de fundaciones y/u organizaciones privadas de carácter cultural. Los mecanismos para recabar fondos públicos no dependen únicamente de la asignación presupuestal de gobierno, sino de mecanismos indirectos como la lotería nacional u otros impuestos (Finá, X, 2009: 67). Según este autor, además de los mecanismos indirectos de las políticas culturales, este modelo representa un tipo de organización "arm's lenght" que significa "*la distancia que impide la intimidad*" (Finá, X, 2009: 67). Según el autor "*se caracteriza por ser de carácter público pero manteniendo una cierta distancia (literalmente la distancia de un brazo) en relación al gobierno"* (Finá, X, 2009: 67).

Para Rama y Delgado este tipo de modelo de política cultural ha sido adoptado en varios países. Si bien da lugar a los privados de contribuir en el financiamiento de las actividades culturales y de obtener un beneficio de ello, las políticas culturales siguen estando regulada por el Estado a través de la creación y seguimiento de las normas económicas que posibilitan estos mecanismos (Rama y Delgado, 1991).

Este tipo de política cultural parte de dos reconocimientos fundamentales. Por un lado, reconoce que el Estado no posee las capacidades necesarias para la gestión de muchas iniciativas, por lo tanto es necesario recurrir a la lógica de gestión privada para lograr mayores resultados. Al mismo tiempo reconoce que las actividades culturales no pueden mantenerse sin la intervención del Estado (al menos de forma indirecta), porque dejarlas libradas al mercado implicaría su destrucción total o parcial (Rama y Delgado, 1991).

Además de estos dos modelos, para Rama y Delgado hay una tercer conformación institucional del Estado en materia cultural. La misma se corresponde con la mayoría de los Estados latinoamericanos y en el cual ubican la intervención del Estado Uruguayo en cultura. Dicha intervención se da bajo la premisa de que si bien se reconoce la necesidad de intervención directa del Estado para el financiamiento de la actividad cultural a través de ministerios o dependencias estatales, la misma "se da bajo la lógica de no restringir la acción cultural privada" (Rama y Delgado, 1991:13). Para los autores *"este modelo incluye la libertad de actuación del mercado así como la libertad de creación cultural"* (Rama y Delgado, 1991: 13). Los Estados que adoptaron este modelo se orientaron a asumir la producción de servicios culturales y su concepto ordenador era la asimilación de lo cultural como bellas artes (Rama y Delgado; 1991).

Respecto a la realidad nacional, los autores señalan la dificultad del Estado Uruguayo para adoptar medidas que vayan en consonancia con las recomendaciones internacionales, así como con las necesidades actuales para el desarrollo y ejercicio de los derechos culturales de los uruguayos (Rama y Delgado, 1991). En palabras de los autores: "*mientras se observan fuertes tendencias a promover cambios por parte de los gobiernos en diversos sectores de la sociedad, por el contrario en las áreas de la cultura no se ha conformado un esquema ordenador de lo que deberían ser las nuevas características de los mecanismos de regulación, y como corolario de ello, de cuáles deben ser las nuevas políticas del Estado respecto a la cultura" (*Rama y Delgado; 1991: 13)

En términos generales, el Estado Uruguayo sigue una conformación tradicional en su sistema institucional en materia de cultura de acuerdo a los parámetros latinoamericanos (Rama y Delgado; 1991). Lo caracterizan como un Estado que asumió la creación de servicios culturales[16]. No así en el caso de la producción de bienes culturales[17]. Estos quedaban librados a la creación privada o individual, al tiempo que existieron pocos y casi nulos estímulos a las industrias culturales (Rama y Delgado,1991). Para los autores, las políticas que existían en materia de Industrias culturales eran producto de diferentes lobbies, no habiendo un sistema de estímulos coherente en el marco de una política de promoción de las industrias culturales (Rama y Delgado, 1991).

3.2 *Breve panorama del entramado institucional destinado a la acción cultural del Estado en el ámbito nacional.*

En Uruguay, el órgano rector de las políticas culturales es el Ministerio de Educación y Cultura (en adelante MEC). Actualmente el MEC postula como misión que: *"es el responsable de la coordinación de la educación nacional y de la promoción del desarrollo cultural del país y de la preservación del patrimonio artístico, histórico y cultural de la nación, así como de la innovación, la ciencia y la tecnología y de la promoción y fortalecimiento de la vigencia de los derechos humanos. Además es responsable del desarrollo del sistema multimedia de comunicación estatal y de impulsar el acceso digitalizado de toda la población a la información. También es responsable de la formulación y coordinación de políticas respecto de la defensa judicial de los intereses del Estado y de asegurar la información necesaria para la correcta aplicación del derecho"*[18]. Por lo tanto, el MEC como órgano de la administración central no solo tiene como cometido el tema de las políticas culturales, sino que además le competen las políticas de educación, ciencia, tecnología e innovación, derechos humanos, las fiscalías de corte, los asuntos registrales, así como la supervisión del correo, entre otros.

La Dirección Nacional de Cultura (en adelante DNC)[19] es la agencia estatal responsable de las políticas nacionales de cultura. Sin embargo, el diseño institucional no da cuenta de una coherencia que permita una clara coordinación entre esta Dirección y el resto de los servicios o reparticiones "culturales" (ver ANEXO 1 y 2). A modo de ejemplo, las políticas relativas al Patrimonio -ya sea material o inmaterial- son llevadas adelante por la Comisión de Patrimonio Cultural de la Nación. Si bien esto puede ser favorable a primera vista para contar con una agencia especializada en la materia, el diseño institucional no prevé una relación de dependencia vinculante con la DNC-MEC por lo que deja librado a las voluntades políticas de turno la coordinación de las acciones. Lo mismo ocurre con el SODRE el cual posee un alto volumen de funcionarios, actividades y presupuesto[20]. Estos aspectos le confieren tal grado de autonomía que refuerza, junto a otras características estructurales del MEC, el carácter de *autárquico* de la repartición ministerial, según Rama y Delgado.

---

[16] Conservación y salvaguarda del patrimonio, creación y gestión de bibliotecas, educación artística, entre otros.

[17] Teatro, artes visuales, libros, artes escénicas, cine, etc.

[18] En www.mec.gub.uy/institucional

[19] Sobre la denominación de la Dirección Nacional de Cultura es necesario hacer una aclaración. En todo este trabajo se hará referencia a la Dirección Nacional de Cultura del MEC (DNC-MEC), aunque esta denominación fue adquirida a partir de la ley de rendición de cuentas correspondiente al año 2007 en donde la anterior Dirección de Cultura (hasta ese entonces parte de la Dirección General de Secretaria y dependiente de esta a nivel presupuestal) se vuelve Unidad Ejecutora (las unidades ejecutoras son dependencias dentro del MEC pero con autonomía relativa en los aspectos financieros y presupuestales) y por lo tanto ordenadora secundaria del gasto.

[20] Además de ser el único órgano del MEC que es ordenador primario del gasto.

Otros organismos relevantes para entender la acción cultural del Estado actualmente son la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos Históricos, la cual reúne a la mayoría de los museos dependientes del MEC (salvo el Museo Taranco y el Museo Nacional de Artes Visuales que actualmente dependen de la Dirección Nacional de Cultura).

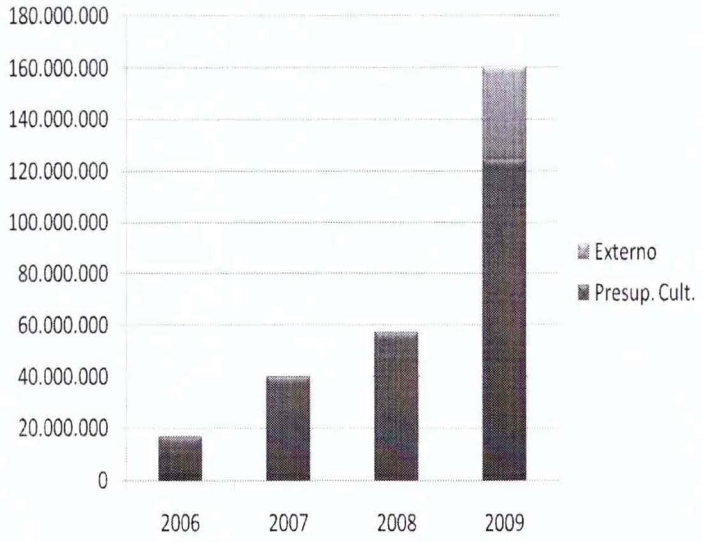
El MEC, si bien es el organismo rector de las políticas nacionales de cultura no posee sede en el interior del país, por lo que el diseño, ejecución y evaluación de las acciones se realiza en Montevideo. A nivel de las políticas culturales existe un espacio de coordinación de la DNC con las Direcciones departamentales de cultura. Estas instancias de coordinación datan desde largo tiempo, lo cual permitiría indicar que se ha constituido como institución mas allá de que no existan mecanismos formales que establezcan y regulen dicho espacio. A partir de diferentes documentos emanados de reuniones entre la DNC-MEC y las Direcciones Departamentales de Cultura, se percibe como estas últimas actúan como enclaves territoriales de apoyo a la implementación de las acciones de la DNC-MEC. Esto si bien podría ser adecuado en términos de coordinación, también podría representar un problema, en la medida en que la colaboración o no por parte de las Direcciones Departamentales queda librado a la discrecionalidad de los jerarcas de turno. Tampoco los funcionarios municipales tienen una relación de dependencia con la DNC-MEC, por lo cual esta ultima no tiene línea de mando ni puede controlar las acciones.

Una repartición importante y de reciente creación es la Dirección de Centros MEC. La misma podría ser considerada como la apuesta para desconcentrar la acción del MEC respecto a los temas de cultura, pero también de educación, de ciencia y tecnología así como de derechos humanos. Es la expresión territorializada de las principales líneas de acción del MEC pero con lógicas propias de funcionamiento, ya que tienen autonomía presupuestal y financiera. Básicamente consiste en 90 "Centros MEC" distribuidos en todo el territorio nacional cuyo objetivo es *"facilitar el acceso a la educación, a la innovación científica y tecnológica y a servicios y productos culturales, llevando a cabo así políticas de democratización y descentralización para todos los uruguayos"*[21].

A nivel de la DNC, es de resaltar su transformación a partir del año 2008 en Unidad Ejecutora, lo cual le ha permitido obtener autonomía económica y financiera, así como eliminar su dependencia de la Dirección General de Secretaría. Además establece una línea directa de comunicación con las máximas autoridades ministeriales. Solo a modo indicativo se presenta un brevísimo análisis de la evolución del presupuesto para el quinquenio correspondiente al 2005-2009.

A partir del informe de gestión presentado por la actual administración a finales del 2009 y en base al presupuesto asignado a los diferentes programas a partir de la ley 17.930 es posible identificar algunas caracterisitcas presupuestales que difieren, de forma significativa con lo que venia siendo la asignación presupuestal para la DNC-MEC en periodos anteriores. Para el año 2006 la DNC-MEC ejecutó un presupuesto de $ **16.724.411**. De este monto $ **11.438411** son fondos "libres", en el sentido que no provienen de articulos de la Ley 17930 destinados a: los fondos concursables presupuestales, el programa Cultura Integra y el de Recuperacion de infraestructuras culturales . Para el año 2007: ejecuto un total de $ **39.832.000** y siendo el monto libre de $ **25.825.000. Para el 2008 ejecuto un presupuesto total de** $ **57:251.120** y los fondos libres ascendieron a **$ 42.691.120.** Finalmente para el año 2009 se prevee una ejecucion de **$ 160:340.647** y los fondos libres se preveían por un monto de **$128.095.647** de los cuales **$ 35.573.228** son aportes de terceros ejecutados por la DNC mediante acuerdos y convenios internacionales.

[21] www.mec.gub.uy/centrosmec



Fuente: Informe de gestión proporcionado por DNC-MEC.

Como es posible apreciar en el período estudiado (al cual se le incluye el año 2009 ya que es un dato presupuestal ejemplificante del incremento sostenido) se incrementó significativamente el presupuesto ejecutado por la DNC-MEC. No ha sido posible reconstruír el presupuesto con el que contaba la DNC-MEC para los periodos anteriores. Sin embargo se podria suponer que el presupuesto libre, ejecutado para el año 2006 ($ 11.438411) es, al menos el techo del presupuesto ejecutado a la DNC-MEC en periodos anteriores ya que las ejecusiones presupuestales que dan cuenta del incremento fueron asignados a partir de esta ultima administración.

Capítulo 4: Marco metodológico, dimensiones y estrategia de análisis

De acuerdo a los objetivos trazados en este trabajo, para aproximarnos a una respuesta de la pregunta guía: ***¿Existió una reforma de la institucionalidad cultural en el Uruguay?***. En los capítulos 2 y 3 se han expuesto los fundamentos teóricos y los principales lineamientos analíticos para comprender la complejidad y alcances del término "institucionalidad cultural", así como un breve acercamiento a las principales características de la misma para el Uruguay. A partir de esto, se utilizará una metodología analítico-descriptiva de las políticas culturales pertenecientes al periodo 1985-2004 y 2005-2009. El análisis se realizará a través del método comparativo, mediante un modelo de análisis cualitativo construido en base a dimensiones y categorías resultantes del marco teórico utilizado. El modelo analítico utilizado se inspira en dos investigaciones. Por un lado, un trabajo realizado en Uruguay por Carmen Midaglia sobre una caracterización de las políticas sociales del gobierno de Izquierda en Uruguay[22]. Por otro lado, un trabajo de Juliana Martínez, Hector Solano y Koen Voorend sobre el análisis de cambios y continuidades de la política de transferencias monetarias de El Salvador[23]. Ambas investigaciones utilizan el esquema propuesto por Hall, para el análisis de las transformaciones de las políticas públicas, el cual será retomado en este trabajo. Ambos se centraron en el análisis de los cambios y continuidades de las políticas sociales. Por lo tanto a las categorías propuestas por Hall le fueron incorporadas dimensiones y categorías propias de autores de referencia para políticas sociales como Paul Pearson. La unidad de análisis será el MEC y en particular la DNC. Las fuentes utilizadas para este trabajo serán principalmente datos secundarios provenientes tanto del marco jurídico (leyes, decretos, resoluciones, etc), así como información referida a la gestión gubernamental (programas, proyectos, documentos públicos de la unidad de análisis) datos de prensa y bibliografía existente que aporte al tema en cuestión.

4.1 Dimensiones y categorías a partir de las clasificaciones existentes

Para realizar la clasificación de la intervención del Estado uruguayo sobre cultura se tomarán dos dimensiones: **1) Sistema de financiamiento de las políticas** y 2) **Instrumentos de asignación de los recursos.** Las mismas se fundamentan a partir de la caracterización que realizan Rama y Delgado, las características de los bienes y servicios culturales expuesta y los instrumentos de intervención del Estado sobre el área de la cultura. Si bien Rama y Delgado realizan una serie de afirmaciones sobre las características del entramado institucional, el trabajo no permite identificar el proceso analítico por el cual se llega a estas conclusiones; además de que es un estudio que se realizó tomando en cuenta las políticas culturales existentes hasta el año 1991. Desde esa fecha hasta ahora nos encontramos con un vacío teórico y analítico respecto a las continuidades o transformaciones que ocurrieron hasta nuestros días. Para cada una de estas dimensiones se definirán una serie de categorías a partir de las cuales se caracterizarán las políticas

[22] Midaglia, Carmen, "*Las políticas sociales del gobierno de Izquierda. Una aproximación a sus características y resultados*" en "***Consenso Progresista, las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur***; FESUR; Montevideo; 200?

[23] Martínez Franzoni, Solano y Voorend; "*Las transferencias monetarias y la izquierda salvadoreña en el gobierno: ¿De residualismo a universalismo?*" en Barba Carlos: "***La reforma social en América Latina en la encrucijada: transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social***" Grupo CLACSO, S/F.

culturales correspondientes al período 1985-2004 y 2005-2009 y así poder comparar los cambios o continuidades.

CUADRO No 1. Dimensiones y Categorías para la caracterización del tipo de intervención pública en cultura.

Dimensiones	*Categorías*
Sistema de financiación de las políticas.	***Financiación directa***: presupuesto dependiente de la asignación directa por parte del gobierno central. El mismo puede provenir de fondos presupuestales o extra presupuestales. Lo que lo caracteriza es que la asignación depende de la decisión de los jerarcas de turno o los cuerpos burocrático-administrativos.
	Financiación indirecta: la misma se realiza a través de exoneraciones fiscales, promoción de la inversión privada en cultura, financiamiento y gestión; o en todo caso, a través de fundaciones, organizaciones independientes del gobierno de turno y presupuestos resguardados de los vaivenes políticos.
	Financiación mixta
Instrumentos de asignación de los recursos.	Producción y/o distribución de bienes y servicios culturales por parte del Estado
	Contribuciones directas a agentes privados (individuales o colectivos)
	Contribuciones directas a través de convocatoria pública (quien resuelve los apoyos son los cuadros burocrático-administrativos).
	Contribuciones directas con convocatoria pública. La decisión respecto a la asignación de los recursos se basa en las recomendaciones de jurados externos.
	Gestión delegada (convenios, licitaciones, etc. con organizaciones e instituciones privadas)
	Transferencia de recursos a instituciones culturales
	Exoneraciones impositivas

Dimensión política de la institucionalidad cultural: la orientación de las políticas culturales

Se considera necesario incorporar una tercer dimensión en la clasificación del "modo de intervención del Estado" o "modelo de Estado" en materia de políticas culturales. Más allá de los mecanismos de financiación y de los instrumentos que se utilicen para asignar los recursos, se considera relevante dar cuenta de **la orientación de las políticas culturales.** La misma se construirá a partir de dos sub-dimensiones: 1) **los actores** propiamente dichos hacia los cuales se dirigen las políticas y 2) el **tipo de organización institucional de las actividades, bienes y servicios sobre la cual actúa la política**. Se trata de sub-dimensiones que refieren al ***quién*** de las políticas y al ***cómo.*** La dimensión **"orientación de las políticas culturales"** y las sub-dimensiones que la componen, es lo que permite dar cuenta de algunos rasgos propios de las instituciones propuesto por Guy Peters. Esta dimensión surge como concepto que intenta sintetizar las lógicas propias de las políticas culturales no consideradas hasta el momento. En resumidas cuentas *nos informa de la dimensión política de la institucionalidad cultural*. Como se mencionó en el apartado 2.2.3 de bienes y servicios culturales existe una multiplicidad de formas por las cuales clasificar las políticas culturales dependiendo de los objetivos particulares de cada análisis.
Como esquema analítico para determinar **la orientación de las políticas culturales** me basaré en una simplificación y reformulación de tipos ideales de "*circuitos culturales*" que realiza José Joaquín Bruner[24].

[24] Para el autor, los *circuitos culturales* son el objeto sobre los cuales intervienen las políticas culturales (Bruner; ¿). La clasificación y características de los circuitos culturales surgen de la combinación típica de dos elementos propios de las políticas culturales. Por un lado los agentes de la acción cultural (actores) y por otro las "organizing institutions". Las mismas se trata de dispositivos o mecanismos de organización social de actividades, de regulación y control de las mismas. El tipo de orientación de las políticas culturales que aquí se propone surgirá de la combinación de dos elementos constitutivos de las políticas culturales. Por un lado, se retoma el concepto propuesto por Bruner de "organizing institutions" de la actividad cultural, eliminando la categoría de **comunidad** ya que las políticas culturales no pretenden intervenir sobre el modo de organización

Haciendo una simplificación y reformulación del uso del esquema interpretativo propuesto por Bruner, **se abandonará la idea de *circuitos culturales*** para considerar cada uno de los cuadrantes que surjan de la combinación de estas sub-dimensiones como una **tipificación** de las **orientaciones que pueden asumir las políticas culturales**.

Dimensión: orientación de las políticas culturales	
Sub-dimensión	**Categorías**
Actores hacia los que están dirigidas las políticas: Las políticas culturales poseen destinatarios que reciben estímulos para realizar o inhibir alguna acción que tiene que ver con el quehacer cultural. Ya sea para incentivar la producción, distribución, comercialización; así como para fortalecer, premiar o reconocer a alguno de sus agentes. En este caso la política se orienta **hacia los actores**. En el caso de Bruner el esquema sirve para diseñar políticas hacia los circuitos, teniendo en cuenta sus características. Para este trabajo se fundamenta la construcción de una herramienta analítica para la comprensión de las políticas que ya existen, identificando a quienes beneficia. Las políticas culturales no son ingenuas y representan redistribución de recursos (materiales como el presupuesto o la infraestructura y simbólicos).	**Productor profesional**: se entenderá al agente cultural, individual o integrado en un grupo profesional que realiza alguna actividad (pintura, teatro, escultura, danza, música, audiovisual, etc) de manera independiente, ya sea que reciba subsidios o que venda su producto o servicio en el mercado. Además se consideran productores profesionales a aquellas organizaciones e instituciones culturales que de forma independiente o subsidiada realicen algún tipo de actividad cultural y sean objeto de las políticas.
	Empresa privada: Funciona de acuerdo a la lógica empresarial convencional. Se rige por los patrones básicos del mercado y persigue un fin de lucro con su actividad. Mas allá de que las empresas culturales privadas en Uruguay poseen muchas particularidades, dada la escala y el escaso desarrollo de los mercados culturales en nuestro país, es posible identificar empresas y empresarios culturales.
	Comunidad: claramente la ciudadanía como concepto no representa un actor definido, pero pretende dar cuenta de una orientación general de las políticas, el cual está en la mayor parte exenta de intereses corporativos y su fin es brindar determinado bien o servicio pensando en las necesidades de la población por encima de intereses particulares. Aquí la orientación de los recursos se define en base a las necesidades sociales de ciertos bienes y servicios, en este caso culturales. Este concepto es asimilable al de valor público o social de las políticas públicas planteado por Alonso mas arriba.
2) Organización institucional de las actividades, bienes y servicios culturales. Refiere a la naturaleza de las actividades que genera la política, o bien las lógicas que impulsan su creación. Tiene que ver con la organización institucional de todas las fases de la misma (creación, distribución, promoción, comercialización, exhibición entre otras). Aquí no se distinguirá entre las etapas del proceso que involucra la generación de un bien o un servicio cultural. Asimismo cada una de las dos categorías se corresponde con un tipo de organización particular de los bienes y servicios culturales en cuestión.	**Mercado**: En la *organización institucional* a través del mercado prima la expresión de la demanda, o sea las políticas tienden a satisfacer aquellas demandas que luego se volcarán en el mercado a través de actividades, productos o servicios culturales y se orientaran a la comercialización, o generación de algún tipo de beneficio para quien la realiza. También se incluyen las demandas institucionales cuyo objetivo no necesariamente es obtener un beneficio económico sino que puede ser un beneficio político o social. Es un mecanismo regido por la primacía del consumidor, ya que moldea las preferencias del tipo de bienes y servicios requeridos.
	Estado o servicio público: A partir de la provisión de ciertos bienes y servicios se pretende incidir en la actividad cultural a través del mecanismo de la oferta de estos, independientemente del fin que esta tenga (promoción de alguna expresión en peligro de extinción, accesibilidad de cierto sector de la sociedad a bienes y servicios culturales, entre otros). Las actividades y gestión de las mismas, así como los bienes o servicios puede estar organizada burocrática-administrativamente o a través de privados; siempre y cuando su fin sea el de brindar un servicio público.

comunitaria de la cultura o de las expresiones artísticas. Para esta nueva dimensión la **comunidad o, mejor dicho, la ciudadanía será tomada como uno de los actores hacia la cual pueden estar orientadas las políticas culturales**. Por otro lado, **en vez de considerar los "agentes de la acción cultural"** se tomaran como "**actores hacia los cuales están dirigidas las políticas culturales"**. Se elimina el agente de organización voluntaria. Esta modificación se explica en que no es posible re-pensarlo como actor destinatario de las políticas culturales ya que los límites con la categoría productores profesionales es muy difusa.

	Productores profesionales	*Empresa privada*	*Comunidad*
Mecanismos de mercado. Primacía de la demanda	1	3	5
Mecanismos de servicio público. Primacía de la oferta	2	4	6

En el primer cuadrante se ubicaran aquellas políticas que tienen como fin el subsidio o financiación total de las actividades de artistas, grupos u organizaciones culturales. Estas actividades (ya sean producción de bienes o servicios culturales) serán intercambiadas en el mercado. Su fin último es la comercialización del bien o servicio, además de su exposición pretendiendo el reconocimiento social del acto creativo. Las políticas que podrían estar ubicadas aquí son las contribuciones directas a financiación de espectáculos, muestras o productos artístico-culturales, los premios o fondos tendientes a financiar la actividad artística sin necesidad de contrapartidas como forma de fortalecerlas, por ejemplo. Aquí las políticas colocan al agente productor de cultura como el eje para que estos desarrollen su actividad. En el segundo cuadrante ubicaremos a las políticas que si bien se encuentran orientadas hacia los agentes culturales a través de la financiación de las actividades, subsidios o premios, no tienen como fin la comercialización de las mismas. Aquí estarían aquellas políticas que se consideran deben ser asumidas en su totalidad por el Estado. Ya sea porque el mercado no es capaz de absolverlas debido a que no son económicamente rentables o bien constituyen un derecho donde es el Estado quien debe asumir la responsabilidad de garantizarlo. Aquí estarían aquellas políticas de conservación de acervos, las políticas museísticas en su mayoría, las pensiones graciables. En general es el Estado quien define a quien dirigir los apoyos, la producción de determinados bienes que, de no ser a costa de los dineros públicos, tenderían a su extinción. La política no pretende estimular la comercialización de dichas actividades, bienes o servicios, los cuales en general son de acceso público. En el tercer cuadrante se ubican todas aquellas políticas tendientes a fortalecer e impulsar las empresas de carácter cultural. En este cuadrante se podrían ubicar las políticas orientadas a las industrias culturales ya que son ellas quienes definen qué bien o servicio brindar en función de los criterios de mercado. Las políticas, por la tanto, son orientadas a fomentar o fortalecer la actividad empresarial cuyos productos serán comercializados. En el cuarto cuadrante, idealmente se ubicarían aquellas políticas dirigidas a las empresas culturales privadas, que funcionaran como tal pero que prestarán un servicio público. El servicio proveería determinado bien o servicio, definido por el Estado. Aquí se deberían ubicar aquellas acciones que permitieran brindar el servicio público a través de la actividad privada. En el quinto cuadrante se ubican aquellas políticas que tengan como fin último la accesibilidad a los bienes y servicios culturales por parte de la ciudadanía. Aquí se ubicarían todas aquellas acciones que tiendan a incrementar la cantidad de bienes y servicios de que dispone el medio cultural pero a los que se accederá a través del mercado y será éste quien delinee las prioridades. Si bien los grupos, artistas o instituciones serán beneficiarios de esta política las mismas estarán diseñadas de tal forma que se orientarán a la satisfacción de necesidades culturales colectivas. Aquí primarán aquellos mecanismos que promuevan la accesibilidad, las políticas focalizadas tendientes a la desconcentración o a llegar a lugares que por sí mismos no cuentan con oferta. Sin embargo, la mayoría de los

productos o servicios estarán mediados por el mercado, el cual no necesariamente expresará el valor real del bien o servicio sino que se utiliza como mecanismo de distribución de los mismos. En el sexto y último cuadrante se ubican aquellas políticas que son llevadas adelante netamente como servicio público dedicado exclusivamente a la ciudadanía. Aquí es el Estado quien define la oferta, y el acceso a los bienes y servicios no depende del mercado. Son políticas centradas básicamente en el acceso y en la garantía de los derechos culturales de aquellos que, por no poseer capacidad contributiva o desconocer los medios para acceder a la misma, se ven beneficiados de productos o servicios culturales que las políticas han definidos como necesarios. Aquí se ubican todas aquellas políticas que contienen además de una dimensión cultural una dimensión social. El beneficiario de estas políticas son los ciudadanos que no poseen capacidad de acceso a bienes y servicios culturales de cierto tipo.

Por lo tanto, para realizar la caracterización de la intervención pública de la cultura a nivel nacional por parte del Estado, ya sea para el período 1985-2004 o 2005-2009, utilizaremos tres dimensiones: 1) Sistema de financiamiento de las políticas culturales; 2) Instrumentos de asignación de los recursos y 3) orientación de las políticas.

4.3 Estrategia de análisis

Como se mencionó anteriormente, es necesario realizar una caracterización de las políticas culturales existentes para el período comprendido desde la reapertura democrática hasta 2004 inclusive. El mismo nos permitirá comparar las transformaciones ocurridas en el período 2005-2009 a la luz de algunas dimensiones relevantes a partir del marco teórico utilizado. Hasta aquí tenemos las herramientas necesarias para poder realizar una aproximación a las características de las políticas nacionales de cultura. Sin embargo, todavía no se puede establecer si las innovaciones y cambios que ocurrieron en el período 2005-2009 constituyeron una reforma de la institucionalidad cultural, y si lo fueron en qué medida y en qué nos basamos para sostenerlo. Para determinar el tipo de transformaciones antes referido se utilizara el esquema de cambio de políticas propuesto por Hall como segunda parte del análisis.

Como se expuso en el capítulo 2, para Hall existen tres tipos de procesos de aprendizaje social de las políticas. Los *cambios de primer orden* tienen que ver con modificaciones en los mecanismos concretos de asignación de los recursos para la implementación de la política. Cambios de este tipo refieren a modificaciones que no involucran transformaciones en la orientación en las políticas ni en los instrumentos utilizados por la misma. Para Hall, estos cambios están asociados a la rutinización, al incrementalismo y a la satisfactoriedad con las políticas. Pensando en los cambios a nivel de las políticas culturales, este tipo de modificaciones podría ser informado por los cambios en la segunda dimensión considerada más arriba: **los instrumentos utilizados para la asignación de los recursos.** *Los cambios de segundo orden* identificados por Hall tienen que ver con modificaciones de carácter más estratégico, realizadas a las políticas. Los cambios en este nivel podrían estar informados por la primera dimensión considerada más arriba: **Sistema de financiamiento de las políticas culturales**. Como se expuso en los capítulos anteriores, el sistema de financiamiento de las políticas culturales no refiere solamente a un instrumento presupuestal, sino que posee implicancias respecto a la independencia estética, creativa y hasta ideológica de las actividades culturales que se realizan. De hecho Dworking, para abordar la problemática de la neutralidad valorativa del Estado respecto a la intervención pública sobre la cultura, propone mecanismos de financiación indirecta como aquellos que reducen la discrecionalidad frente a la selección de qué bienes y servicios proteger y/o

estimular. Finalmente, los *cambios de tercer orden* corresponden a transformaciones paradigmáticas en términos khuneanos. Son cambios que ocurren a nivel de las ideas, tanto en la forma de abordaje de los problemas así como en su comprensión. Los cambios que podrían estar informando respecto a una renovación en el sistema de ideas respecto a las políticas culturales son aquellos a los que refiere la tercer dimensión considerada para este análisis: **la orientación de las políticas culturales**.

Tanto el análisis que se realice para la caracterización de las políticas así como para determinar el tipo de cambios ocurridos en el último período de gobierno son aproximaciones conceptuales y no pretenden tener valor explicativo. Las mismas poseen un carácter análitico-descriptivo y se requerirá de mayor profundización y de una base empírica más profunda y rigurosa de lo que aquí se realizará. Las dimensiones y categorías definidas son construcciones cualitativas a partir del marco teórico utilizado y de la observación del funcionamiento de la acción cultural del Estado. La clasificación de las políticas en una u otra categoría se realizará a partir de la información disponible en las fuentes a las cuales se pudo acceder (aquellas de dominio público).

Dado el alcance de este trabajo se intentara realizar una primera aproximación al análisis de las políticas culturales para identificar elementos propios de la institucionalidad cultural del Uruguay. Para ello se tomarán aquellas políticas publicas, de alcance nacional referidas a la promoción de actividad artística en cualquiera de sus fases de producción (creación, distribución, circulación, comercialización, consumo). Se incluyen también aquellas referidas al acceso a bienes y servicios culturales y la formación artístico-cultural. Se dejarán de lado las políticas culturales vinculadas a las industrias culturales así como los servicios de bibliotecas y museos. Para la selección de las políticas a estudiar se tomó como criterio aquellas que presentaran cierta perdurabilidad en el tiempo (mas de dos años de durabilidad) descartándose las actividades concretas o eventos. Si bien no hay elementos suficientes para hablar de institucionalización en cada una de ellas, se pretende dar cuenta de ciertos rasgos institucionales, de acuerdo al planteo de Guy Peters. Dentro de cada periodo se realizara una breve reseña analítico-descriptiva en base a las dimensiones y categorías propuestas para las políticas seleccionadas y posteriormente un breve análisis de ambos periodos.

Capitulo 5 Análisis y descripción analítica de las políticas 1985-2004 y 2005-2009

5.1 Políticas comprendidas entre el 1985 y el 2004

A partir de la información que se ha recopilado y de las fuentes secundarias consultadas se recogen las siguientes políticas de "promoción de las artes" que caracterizaron la escena de 1985 hasta el 2004 inclusive. Las podemos agrupar en *6 conjuntos de políticas* que comparten características comunes[25].

Para el periodo 1990/1994 se registraron dos innovaciones importantes en materia de políticas culturales correspondiente a la creación de la Comisión del Fondo Nacional de Teatro (COFONTE) a través de la ley Nº 16.297 y el Fondo Nacional de la Música creado a partir de la ley Nº 16.624. Respecto a las políticas dependientes de la DNC-MEC nos basaremos en la publicación oficial de la gestión correspondiente al periodo 1995/ 1999 "*Que pasa con la Cultura? políticas culturales de la Dirección de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura*". Para el periodo 2000/2004 se revisaron las leyes de presupuesto y rendiciones de cuentas correspondientes, no encontrándose innovaciones legislativas respecto a las áreas mencionadas. Solo se constata la creación del FONA (Fondo Nacional del Audiovisual) pero pertenece a las políticas de promoción de las industrias culturales, además de ser una experiencia mixta entre el Ministerio de Educación y Cultura y la Intendencia de Montevideo, por lo que no será considerado.

5.1.1 Políticas de formación artística.

Las mismas brindan cursos de formación -preferentemente de formación básica- para las disciplinas de artes escénicas, literatura o letras y artes plásticas. Para el caso de la música se realizan instancias de "alta formación". Todas las propuestas formativas se dirigen al interior del país y presentan como principal objetivo la formación o "*descubrimiento*" de talentos artísticos. Las mismas se orientan a promover la búsqueda y formación de potenciales artistas: "*formación integral de los alumnos como artistas, a través de la transmisión de técnicas relativas a las artes escénicas*" o bien "*formación de potenciales autores y estímulo a la lectura a través de una red nacional de talleres literarios*" *(MEC, 1997:)*. En el caso de las "masters class" sobre alta formación musical, las mismas están dirigidas a músicos o a quienes ya posean conocimientos musicales básicos. La formación por lo tanto es orientada básicamente a los artistas o a potenciales artistas. La formación es brindada, o bien por funcionarios de la DNC-MEC o docentes contratados por esta y por lo tanto dependiente de la misma. Consiste en una oferta de formación artística ya que es la DC quien decide las áreas, contenidos y docentes que brindarán la formación.

5.1.2 Políticas que producen o distribuyen productos culturales.

Aquí la política se orienta a producir o bien un espectáculo de artes escénicas a través de Casa de Comedias, o bien generar las condiciones para la producción de espectáculos de música popular o clásica. Se incluyen, además, las muestras y exposiciones de artes plásticas. La orientación de este conjunto de políticas no es tan clara como la anterior ya que en algunas afirmaciones se coloca al artista como centro y a la

[25] O bien comparten la orientación, los mecanismos o instrumentos utilizados o prevén la provisión de determinado bien o servicio para diferentes disciplinas artísticas

política como oportunidades que de otra forma sería difícil que accediera (como por ejemplo el acceso a salas). Por otra parte se hace referencia a la "*descentralización*" de la cultura al producir mayor oferta dirigida a aquellos lugares donde menos hay. "*Difundir la obra de autores uruguayos a nivel nacional e internacional*" o "*contribuir con la expresión artística*" (MEC, 1997:) Al igual que en el caso de la música de cámara, son expresiones que dan cuenta del interés por contribuir con el desarrollo de los artistas de cada una de las disciplinas a través de su difusión o a través de incentivos para que no se extinga el género o bien. También se encuentran expresiones como "*Producción y co-producción con elencos privados de espectáculos artísticos destinados a todos el país con el fin de descentralizar la cultura artística"(MEC, 1997:).* El énfasis no se coloca en la producción del espectáculo para conservar o difundir la manifestación artística, las características de la actividad. Sus objetivos parecerían orientarse a aumentar la oferta de "*espectáculos artísticos*" para enfrentar la supuesta centralización que existiría. Sin embargo no quedan explícitos en las fuentes consultadas cuales son aquellos mecanismos utilizados para lograr que la descentralización cultural se haga efectiva. Sigue primando la garantía de oportunidades y estímulos para fortalecer cierto ámbito de las artes. La política se orienta nuevamente por el diseño de una oferta de bienes o servicios culturales en donde es la DNC-MEC quien decide los contenidos de la producción y los lugares y mecanismos de exhibición o difusión.

5.1.3 Política de Premios

Por otra parte se encuentran aquellas ***políticas*** que consisten en la organización y otorgamiento ***de premios*** a diferentes artistas u obras de artistas. Su objetivo es el reconocimiento, estímulo y contribución, a través de la premiación, a la labor intelectual y artística en determinada disciplina. Existen tres premios principales a destacar todos creados a partir de leyes. Por un lado el Premio Nacional de Artes Visuales o Salón Nacional. El mismo, consiste en un concurso en el cual se premian las realizaciones de los artistas respecto a las artes plásticas. Por otro lado la ley No 18.843 que crea los Premios Anuales de Literatura y el Gran Premio a la Labor Intelectual. Los primeros consisten en un concurso el cual premia una serie de categorías literarias tanto éditas o como inéditas en sus más diversas categorías (novelas, ensayos, poesía, literatura infantil, etc). El Gran Premio consiste en un reconocimiento y otorgamiento de una suma de dinero a quien haya realizado importantes contribuciones a través de su labor intelectual. El mismo se decide a partir de un jurado conformado por el MEC a tales efectos. La orientación está dirigida a los hacedores artísticos directamente a través de un mecanismo concursable evaluado mediante jurados externos. En el caso de las políticas de "premios" las mismas han sido creadas a partir de leyes que luego son ejecutadas por la DNC-MEC. Otra política que será considerada dentro de las políticas de "premios" o "reconocimientos" son las Pensiones Graciables que se otorgan a los artistas e intelectuales por parte del Parlamento. Las mismas son prestaciones no contributivas, asociadas al prestigio, reconocimiento y retribución a los artistas por su obra considerada de "valor público" ya que en ese momento no existían instrumentos de seguridad social para el campo artístico-cultural.

5.1.4 Fondos para la atención de la demanda cultural.

Los mismos están orientados a satisfacer, a través de diferentes mecanismos, las demandas institucionales expresadas por parte de las Intendencias Departamentales. Existe un fondo llamado ***"Cultura en Obra"*** y el otro ***"Fondo de apoyo a eventos culturales departamentales"***. Ambos están dirigidos al interior del país. El tipo de beneficio

es el pago de cachets artísticos y/o el traslado de los artistas o grupos. La diferencia sustancial entre estos dos fondos es que en el primer caso la DNC-MEC confecciona un 'menú de artistas" y lo ofrece a las Intendencias. Este menú que pretende ser una oferta termina siendo definido por las Direcciones Departamentales de Cultura. El segundo fondo constituye simplemente un monto de dinero destinado a cada intendencia y la selección del artista o del espectáculo depende de los intereses y preferencias de estas. La orientación no es explícitamente hacia la satisfacción de los artistas como población objetivo, sino a la demanda por parte de un actor institucional (las intendencias). En el fondo denominado "Cultura en obra" se orienta por principios tales como el de "*estimular y mejorar la demanda cultural de cada departamento* (...) así como *ofrecer una oferta cultural de calidad*"[26]. La política consiste principalmente en la contratación de artistas y espectáculos a pedido de las Intendencias Departamentales. Sin embargo, en este fondo existe un instrumento de política explicito que materializa la orientación hacia los ciudadanos. El mismo tiene que ver con el requerimiento por parte de la DNC-MEC hacia los espectáculos contratados de realizar instancias de formación de públicos. Sin considerar este hecho el resto se rige con criterios de demanda y la decisión de a quien se contrata o a quien no, sigue dependiendo de la DNC-MEC y las Intendencias.

5.1.5 Plan Piloto o ¿germen del Fondo Concursable para la Cultura?

Esta iniciativa se define como perteneciente al "*núcleo del accionar*" de las políticas implementadas por la DNC-MEC en el periodo de gobierno 1995/1999. Consiste en la creación de un Fondo destinado a financiar "*propuestas culturales de diversa índole*"[27]. Dentro de los principios rectores de esta iniciativa, se marca como filosofía del plan que "*consiste en captar las inquietudes, capacidades y habilidades de aquellos actores que militen en el ámbito de la cultura local para transformarlos en auténticos agentes de gestión y animación locales*... (MEC, 1997:). En este fondo de naturaleza concursable, la evaluación de las propuestas y la adjudicación de los fondos corresponde a la DNC-MEC. La misma prevé una serie de criterios sobre la cual que marcan los intereses y orientaciones de politica. Se señala el énfasis puesto en los proyectos del interior del país y pretende involucrar a los "agentes culturales" (los creadores y los gestores o animadores culturales), las Direcciones Departamentales de Cultura y la DNC-MEC. Dentro de los criterios más significativos destacados en los documentos consultados, se encuentra 1) el énfasis puesto en la dimensión de gestión de las iniciativas (viabilidad, impacto en la comunidad local, diseño adecuado de la propuesta) y 2) el "*rigor estético*". Sin embargo la adjudicación de las propuestas parecería resultar, además, de un equilibrio "político" territorial (equilibrio entre las propuestas presentadas por Departamento) y los limites presupuestales disponibles. A la hora de pensar en la orientación de la política, se identifica una preocupación por diferenciar esta iniciativa de otras políticas dirigidas exclusivamente para el fomento de las disciplinas artísticas. A la hora de considerar los "*protagonistas que intervienen en esta iniciativa*" se menciona además de la DNC-MEC y de las Intendencias a la "*población beneficiaria potencial de los bienes y servicios culturales*" (MEC, 1997:). Sin embargo en una primera etapa, la iniciativa pareció ser de carácter "cerrada" limitándose solamente a aquellos grupos vinculados institucionalmente a la DNC-MEC o de las Intendencias. En sucesivas

[26]Que pasa con la cultura

[27]Aquí no se explicitan restricciones a lo que se entiende por "propuestas culturales de diversa índole", indicando que pueden ser desde las mas tradicionales, hasta proyectos de turismo ecológico o desarrollo local. No se orientan a incentivar alguna disciplina artística en particular así como tampoco a fortalecer algún colectivo artístico en particular.

convocatorias esta política amplió su carácter. Otro aspecto a señalar es el creciente peso político de las Direcciones Departamentales en las sucesivas convocatorias ya que eran parte del proceso de evaluación a través de la consulta a cada uno de los Directores Departamentales a la hora de considerar las propuestas.
Mas allá de la "población beneficiaria potencial" dentro de los protagonistas considerados y de los criterios de evaluación sobre el impacto local en la comunidad, se prioriza como objeto explicito de la política el "*captar las inquietudes, capacidades y habilidades*" de los "*actores que militan*" en el ámbito de la cultura. Se concibe como una iniciativa que tendería a la profesionalización o al menos un intento de ello de los agentes culturales. Podríamos llegar a considerar que el beneficio hacia la ciudadanía es una consecuencia de la política, un efecto de la implementación de la misma y no un objetivo en si mimo, por lo tanto sigue primando una orientación hacia los agentes culturales, determinado por la demanda (en cuanto a las preferencias de las iniciativas, así como la demanda institucional que influiría en la definición de los apoyos).

5.1.6 Fondos Sectoriales para teatro y música

Por ultimo mencionaremos la creación de dos fondos sectoriales FONAM[28] y COFONTE[29]. Los mismos son creados por el Parlamento mediante ley y su administración se realiza a través de comisiones integradas por un representante del poder Ejecutivo y representantes de las asociaciones vinculadas a cada disciplina. Ambas iniciativas poseen como objetivo el "*apoyo y difusión*" del arte teatral y la actividad musical respectivamente en "*todo el territorio de la República*". En el caso de COFONTE su integración es de la siguiente manera "*un representante del poder ejecutivo que la preside y las asociaciones teatrales (Sociedad Uruguaya de Actores, Asociación de Teatros del Interior, la Federación Uruguaya de Teatros Independientes; uno de la Asociación General de Autores del Uruguay; uno de la Sección Uruguaya de la Asociación Internacional de Críticos Teatrales, filial UNESCO, y dos de las Instituciones teatrales del Interior del país*"[30]. Para el FONAM su integración era a través de "*un miembro designado por el Ministerio de Educación y Cultura, que la presidirá, un autor musical designado por la Asociación General de Autores del Uruguay; un músico designado por la Sociedad Uruguaya de Intérpretes; un músico designado por la Federación Uruguaya de Músicos y uno designado por los cuatro anteriores*"[31]. Ambas Comisiones poseen personería jurídica y cierta autonomía respecto al poder ejecutivo. A este último le compete el traspaso de los fondos provenientes por la recaudación de Derechos de Autor y la fiscalización de su ejecución. Respecto al los instrumentos de financiamiento de las políticas, las partidas son presupuestales pero se extraen del cobro de derechos de autor por lo que no dependería de la voluntad del gobierno. Asimismo el mecanismo de financiación esta establecido por ley, lo que limita la maniobra del Ejecutivo[32]. Es un sistema de financiación principalmente indirecto ya que si bien en los hechos puede haber desajustes la intención o bien el espíritu era resguardar los

[28] Fondo Nacional de Música
[29] Comisión del Fondo Nacional de Teatro
[30] Ley 16.624
[31] Ley 16.624
[32] Es necesario aclarar que la autonomía relativa en cuanto a financiamiento queda manifiesto en las palabras vertidas con motivo de interferencias entre los recursos dispuestos por ley para el COFONTE y la voluntad del gobierno en el año 2000. ""*La propuesta aspira a contar con una previsión presupuestal concreta, que contribuya a financiar la actividad del Fondo Nacional de Teatro, evitando que la aspiración del Legislador, de fomento de la actividad teatral, no pueda concretarse. Cabe tener presente que los fondos originariamente* previstos, derivados de los derechos sobre el dominio público, fueron luego asignados al Fondo Nacional de Música, de conformidad con lo previsto por el artículo 6º de la Ley Nº 16.624, de 10 de noviembre de 1994."

recursos de los vaivenes políticos. Respecto a la orientación de ambas políticas, es claramente dirigidas a la financiación de de los hacedores de cada una de estas disciplinas artísticas, así como los componentes necesarios (infraestructura, formación, etc) para su desarrollo en el Uruguay. La orientación no solo esta dada por el tipo de actividades que se orienta a financiar, sino por la integración de quienes evalúan y deciden la adjudicación de los fondos. Nótese la presencia mayoritaria de artistas o representantes de instituciones artísticas (teatrales o musicales) que poseen intereses sobre los respectivos fondos. Así mismo el tipo de actividades que serán financiadas, así como las solicitudes de apoyo provendrán de la demanda por parte de quienes pretenden llevar adelante alguna de estas actividades ya sea la realización de un espectáculo, la grabación de un fonograma, el financiamiento de becas o bien la recuperación de una infraestructura. Aquí cabria preguntarse si el echo de que la ley prevea un "*Plan de inversiones*" se puede interpretar como una capacidad para administrar los fondos de acuerdo a lineamientos planteados por ellos o si todos los fondos son adjudicados en función de las dos convocatorias anuales previstas.

5.2 Políticas comprendidas entre 2005 y 2009

Para analizar las políticas existentes en el periodo 2005-2009 tomaremos aquellas que se consideren correspondientes con el conjunto de políticas identificadas en periodo 1985-2004. De esta forma el análisis se dividirá en la comparación entre políticas correspondientes y por otro lado el análisis de las innovaciones ocurridas en este ultimo y su ubicación dentro del esquema propuesto.

5.2.1 Políticas de formación artística

A partir de la ley N`17.930 de presupuesto nacional se crea el programa de "*formación, capacitación y animación cultural en el interior del país*"[33]. Dos cosas son destacables en un primer momento. Primero se consolida una línea de formación artística única (no separada por disciplinas, ni especificadas las aéreas sobre las cuales se brindara la formación) para todo el quinquenio y se establecen los fondos previstos anualmente a tales efectos. En segundo lugar, se define a través de la misma su orientación nuevamente al interior del país. Este programa fue implementado por la DNC-MEC en lo que se denomino Programa "*Cultura Integra*". En términos generales parece haberse diseñado como una estrategia global en el marco de una gestión de gobierno ya que se inscribe dentro de los lineamientos estratégicos marcados por dicha administración. No solo representa una línea de formación artística sino que amplia su espectro diferenciando la formación, de la capacitación al tiempo que incluye la animación cultural.
Como estrategia global el programa se ubica a partir de los siguientes lineamientos estratégicos: 1) *"Incrementar la relación que los ciudadanos tienen con los bienes y servicios culturales, teniendo como centro al ciudadano. Para lo que es necesario el desarrollo de bienes y servicios culturales y, al mismo tiempo, que éstos sean más accesibles para todos los ciudadanos. 2)Generar una gestión orientada hacia el desarrollo local y promover el fortalecimiento de la cultura como una señal de identidad y 3)Fortalecer el respeto y la promoción de la diversidad cultural"*[34].
El programa posee varios componentes: animación, formación y desarrollo cultural en el interior del país. Si bien se ubica dentro de los lineamientos antes mencionados también se

[33] Articulo 251 de la Ley 17.930
[34] Dossier de Programa "Cultura Integra". Ver Anexos

define como una política "*instrumental*", en el sentido de "*brindar herramientas y espacios a los artistas, a los gestores culturales y a jóvenes artistas y/o mediadores culturales*"[35]. El programa aterriza su acción a partir de tres grandes lineamientos. Por un lado el "Proyecto de mediadores culturales"[36], por otra lado los "Encuentros de Arte y Juventud" referido a la animación cultural. Por ultimo el proyecto de "Apoyo a la Formación", el cual se divide en dos líneas 1) el componente de actualización y perfeccionamiento artístico y 2) el componente de formación en gestión cultural. Respecto a este ultimo, tiene como objetivo "*ampliar y mejorar la formación de los artistas, docentes y gestores culturales para profundizar y perfeccionar sus conocimientos, así como profesionalizar su práctica*"[37]. *Los Encuentros de Arte y Juventud tienen como principales objetivos "Desarrollar actividades de estímulo, formación, valoración y difusión del trabajo creativo de los jóvenes, promoviendo la expresión de la diversidad de propuestas artísticas*"[38] Por ultimo el proyecto de Mediadores Culturales postula que "*A través de la formación de jóvenes mediadores culturales (...) se iniciará un proceso de instalación en las comunidades de un recurso humano capaz de promover el desarrollo cultural local y el ejercicio de los derechos culturales de los ciudadanos y ciudadanas de todo el interior del país*"[39].

Respecto a los mecanismos de implementación, el programa prevé al menos dos modalidades, por un lado lo que denomina "gestión delegada" la cual consiste en la contratación de una organización de la Sociedad Civil para desarrollar cierto componente (en este caso la documentación consultada prevé la realización del Proyecto Mediadores Culturales a través de esta modalidad) y por otro a través de los mecanismos clásicos del Estado (mediante los cuerpos técnico/administrativos). El componente referido específicamente a la formación artística prevé la realización de cursos, instancias de capacitación, alta formación y especialización a partir de docentes internacionales. No queda claro a través de que mecanismo implementara la formación pero no se refiere a la utilización de docentes, tanto internos como externos contratados por la DNC-MEC, para realizar dicha tarea.

Respecto a la orientación de la política, varios dispositivos apuntan a la formación de los artistas tanto para el perfeccionamiento de su producción cultural así como para la formación de formadores. Se destaca que hay acciones focalizadas a la población joven (mediadores culturales y encuentros de Arte y Juventud). Así mismo la formación y la animación cultural, se inscriben como instrumentos de una estrategia de desarrollo cultural mas amplia"[40]. Parecería que la formación y la capacitación a artistas, gestores u otros agentes culturales no fuera el fin último de la política sino que son herramientas para potenciar la actividad cultural en el interior beneficiando a toda la ciudadanía para ello. "*Cultura Integra es pues un marco de instrumentos y condiciones favorables para que mediante la participación surjan o se consoliden espacios de apropiación de las políticas culturales por los ciudadanos*"[41].

---

[35] Dossier de Programa "Cultura Integra". Ver Anexos

[36] Aquí se concibe al "mediador cultural" como una síntesis entre la "mediación" a partir de la negociación, como facilitador entre partes en conflicto y el concepto francés de mediación cultural en "*su sentido de quien identifica necesidades culturales de diversos grupos sociales, detecta ofertas culturales de los colectivos artísticos, genera las condiciones para que éstas se encuentren permitiendo el acceso a los bienes y servicios culturales*".

[37] Dossier de Programa "Cultura Integra". Ver Anexos

[38] Dossier de programa Cultura Integra

[39] Dossier de programa Cultura Integra

[40] "*Mediante la capacitación de artistas y mayor formación de los gestores se intenta generar condiciones más favorables al desarrollo del sector artístico en el Interior del país*" o bien "*En tanto formando a los jóvenes mediadores para la articulación, el trabajo en red, se promoverá el incremento del capital cultural de sus comunidades y la formación de nuevos públicos*" (*Dosier del Programa "Cultura Integra". Ver Anexos)*

[41] Dossier de programa "Cultura Integra". Ver Anexos

5.2.2 Políticas que producen o distribuyen productos culturales

Se generan una serie de actividades o eventos de carácter artístico cultural los cuales se las ha incluido dentro de una línea de acción denominada "Programa *Incremento de la relación cultura-ciudadanía*[42]". Al mimo lo definen como *Programa que procura, a través de un conjunto de actividades de carácter festivo, aproximar a vastos sectores ciudadanos que no son consumidores habituales de arte y cultura, a dichas manifestaciones del quehacer humano. La "estética del lugar" imponiéndose a la "estética del no lugar". Arte y Patrimonio: identidad cultural*"[43]. Dentro de ellos se destacan Museos en la Noche, Ciclo Boliches en agosto y el Día del Patrimonio. Respecto a "Museos en la Noche" lo describen como que "*los museos y centros culturales de todo el país abren sus puertas en un horario no habitual con espectáculos que logran una interrelación con el publico y el acervo cultural del país*"[44]

Respecto a Boliches en agosto lo describen como "*encuentro entre artistas y público como forma de rescatar el legado de las históricas tertulias de café*"[45].

Otras políticas que identificadas como productoras o distribuidoras de productos culturales son el proyecto Plataforma y el proyecto Muestras Rodantes.

El programa "Plataforma" es una de las políticas implementadas a partir del año 2006 que tiene como principal objetivo "*generar encuentros y promover el diálogo a través del arte, trabajando y produciendo con los propios artistas y curadores*"[46]. Consiste en la creación y gestión de un centro cultural por parte de la DNC-MEC. Respecto al perfil del centro, se presenta como un espacio alternativo para la producción e investigación para los artistas contemporáneos: "p*rocura generar un marco de trabajo profesional y una estructura eficiente, que facilite herramientas y posibilite que los artistas asuman nuevos desafíos, experimentando e investigando en el terreno del arte*"[47]. Se define como un espacio abierto en donde artistas y público tienen posibilidades de intercambio, apostando a una nueva relación entre artista-obra y público la iniciativa. Sin embargo pone especial énfasis en la creación de un espacio necesario para el desarrollo de los artistas, en este caso del arte contemporáneo experimental "hace *posible que artistas contemporáneos cuenten con un espacio más donde poder crear y compartir las creaciones, generando a su vez nuevos espacios de participación ciudadana*"[48].

Otra de las políticas de la cual podemos visualizar cierta continuidad, es con respecto a la circulación o intinerancia de obras de artistas plásticos. En las políticas llevadas adelante en esta administración se modifica el concepto de artes plásticas ampliándolo a artes visuales[49].

El proyecto "Muestras Rodantes"[50], consiste en la convocatoria y selección de obras para generar un circuito de circulación "*se enmarca en la política de circulación de la DNC-MEC, con el fin de fomentar la accesibilidad de los bienes culturales al mayor y más diverso número de público posible*"[51] así mismo postula que *"uno de los objetivos es divulgar la obra*

---

[42] Agenda cultural, 2008.
[43] Idem
[44] Idem
[45] Idem
[46] http://www.plataforma.gub.uy/institucional
[47] http://www.plataforma.gub.uy/
[48] Idem
[49] Este cambio representa un cambio conceptual respecto a la concepción de los artistas y la realización de sus obras. Mientras la plástica esta asociada la producción artística sobre objetos materiales (pintura, grabado, etc) las artes visuales incorpora la plástica pero asimismo el énfasis no esta puesto sólo en el objeto de arte sino en el concepto que se quiere transmitir artísticamente mediante los sentidos, en este caso la visual
[50] www.cultura.mec.gub.uy/artesvisuales/muestrasrodantes
[51] http://www.cultura.mec.gub.uy/artes_visuales/muestras.html

de artistas uruguayos, cuya producción podemos considerar un bien patrimonial"[52]. La selección de las obras la realiza la DNC-MEC y se presenta como una oferta para intinerar por todo el país, incluyendo Montevideo. En este caso la circulación no se realiza para satisfacer una demanda sino que los criterios que priman son los de la oferta. Respecto a la orientación parecería orientarse por el principio de democratización y accesibilidad aunque también como un espacio de oportunidad para la difusión de la obra de artistas visuales.

5.2.3 Política de premios

Se mantienen las políticas preexistentes tales como los Premios Anuales de Literatura y el Premio Nacional de Artes Visuales. Se mantienen las Pensiones Graciables por parte del poder Legislativo. No se registraron cambios en ninguno los elementos que estamos considerando.

5.2.4 Fondos para la atención de la demanda cultural

A partir de la administración 2005-2009 se continua con la línea de atención a la demanda del interior del país a través del programa *"De todas partes vienen"*. El mismo se define como un programa "*dirigido a lograr una mejor distribución y circulación de los bienes y servicios en el interior del país*[53]". Este programa posee dos líneas "complementarias". Por un lado la "*circulación de arte y cultura por el interior del país*" y por otro "*Fiestas Tradicionales"*. En los documentos consultados y en la página web institucional se encuentran otros instrumentos de política como ser el *Registro Nacional de Espectáculos Musicales* y los *Fondos para el desarrollo de Infraestructura cultural en el interior del país.*

Respecto a la línea de Fiestas Tradicionales parecería que el programa ha venido organizando una parte de la demanda proveniente del interior país a través del apoyo a las fiestas tradicionales. Para ello ha realizado una clasificación y jerarquización de las fiestas existentes en el Uruguay en conjunto con la Comisión de Patrimonio Artístico y Cultural de la Nación. La orientación de esta política parecería estar dado por el rescate de *la fiesta* como patrimonio inmaterial de la localidad y del Uruguay, más que por la satisfacción de la demanda, o el apoyo de los artistas. En este caso la contratación y circulación de los mismos parecería ser una herramienta, mas que un fin en si mismo. El programa se define de la siguiente manera *"entendemos que el objetivo final de tales apoyos es garantizar la continuidad de la fiesta ya que sus características y el impacto que tiene en la comunidad generan un fortalecimiento de la identidad y autoestima local permitiendo el reconocimiento de los ciudadanos en un nosotros creado y recreado en el evento del cual participan"*[54]. Respecto a los mecanismos institucionales, la política tiende a satisfacer una demanda aunque esta no seria solamente institucional ya que los apoyos a las fiestas no necesariamente implican una contribución través de las Intendencias Departamentales. El registro de espectáculos musicales parecería ser una de las herramientas que el programa "*De de todas partes vienen"*, ha creado según la definición oficial "*con el objetivo de relevar y sistematizar el patrimonio musical activo del país y conformar la nómina de ofertas para su Programa DE TODAS PARTES VIENEN (Circulación de Arte y Cultura por el Interior del País) durante el período 2009"*[55]. Esta herramienta parecería ser un intento por disminuir el grado de discrecionalidad en la contratación de los artistas o espectáculos artísticos que

[52]http://www.cultura.mec.gub.uy/artes_visuales/muestras.html
[53]Agenda Cultural, 2008
[54] Pag web
[55] Bases del registro

forma parte del programa circulación de arte y cultura por el interior del país. Sin embargo no se ha encontrado información que refiera a un cambio sustantivo de orientación de la política respecto a periodos anteriores. Esta herramienta (creada en 2008) representa una importante innovación en términos de transparencia y modalidad de gestión pero no constituye un cambio de orientación en relación al *Fondo de atención a eventos culturales en el interior del país,* descrito mas arriba. Continua atendiendo una demanda institucional en base a solicitudes de artistas o espectáculos artísticos. Por ultimo el programa de "*Giras por el interior del país"* es un componente de la circulación pero que proporciona una oferta artístico-cultural. El mismo posee como objetivo el "*facilitar el acceso a Salas del interior a artistas de trayectoria, revalorar los teatros como espacios cerrados para el disfrute de espectáculos musicales y formar público para espectáculos de similares características"*[56]. Si bien en este objetivo se menciona la formación de publico el énfasis esta puesto en brindar oportunidades a los artistas de trayectoria. Tampoco se identificaron cuales serian los mecanismos previstos para realizar esta formación de públicos.

2.2.5 A Escena!

Se define como un Programa para el fortalecimiento de las Artes Escénicas del Uruguay. El mismo se implementa a través de una batería de acciones coordinadas y centralizadas dentro de la DNC-MEC. Está dirigido principalmente al sector del teatro y danza. Según un dossier institucional *"se propone* ***fomentar, dirigir, coordinar y controlar*** *las acciones que contribuyan a lograr el incremento de la relación de los ciudadanos con los bienes y servicios culturales en todo el país, así como crear el ambiente propicio para el logro de dichas acciones"*[57]. En el mismo se define explícitamente que se encuentra orientado "*hacia el ciudadano*" y que el fortalecimiento de los artistas o gestores es un instrumento para ello. El programa se estructura en base a tres ejes: por un lado la **formación** que consta de varias acciones como la formación de formadores, articulación de la oferta educativa no formal, creación de becas, generación de una red nacional de Teatros y escenarios y la creación de un centro de investigación y producción, específicamente en dramaturgia y coreografía. Por otro lado la **consolidación** a través del apoyo y eventos importantes cono las bienales de teatro etc, el proyecto "MEC programa" que promueve las accesibilidad a salas para colectivos independientes, y por ultimo la **proyección** orientado a la difusión de los artistas a nivel regional e internacional.
Si bien el programa oficialmente se auto-define como orientado hacia la ciudadanía no se perciben en este análisis primario a partir de qué mecanismos se promueve este objetivo. Las acciones aparentemente estarían orientadas a fortalecer específicamente a los realizadores escénicos en casi todo el proceso de producción de espectáculos. Es por lo tanto un tipo de política que, a diferencia de casa de Comedias que producía una oferta de espectáculos, pretende incidir en aquellos componentes de la cadena de producción para fortalecerlos a través de subvenciones. La política se orienta a través de una lógica de demanda (a partir de aquellos espectáculos o componentes de formación que los realizadores prioricen).

2.2.6 Fondos para el desarrollo cultural del Uruguay

Dentro de la administración correspondiente al periodo 2005-2009 se destaca como otra de las principales políticas creadas e implementadas el Fondo Concursable para la

[56] www.cultura.mec.gub.uy/detodaspartesvienen/giraspor elinterior
[57] Disponible en http://www.cultura.mec.gub.uy/Aescena/A_Escena.pdf

Cultura y el sistema de mecenazgo o patrocinio cultural creado junto con el. Por un lado se crea un "*Fondo Presupuestal*" (al cual se le adjudican partidas para el quinquenio a partir de la ley 17.930) y un "*Fondo Común*" y "*Fondos Sectoriales*", ambos financiados a partir de un "*Fondo de Inversión Artístico Cultural*" que se alimentara de los aportes externos que prevé el sistema de mecenazgo. Ambos instrumentos de política cultural se encuentran interrelacionados e intrincados dentro del marco jurídico que los crea y los reglamenta. Los mismos poseen tres niveles de reglamentación, por un lado su creación a partir de la ley de presupuesto N 17.930 de 2005 y un texto interpretativo de 2006, la reglamentación a través de Decreto Presidencial y las correspondientes bases generales y especificas para cada año. Ambos fondos tienen la potestad de declarar de "*Fomento Artístico Cultural*" a los proyectos que se postulen a la financiación prevista. *En el Decreto reglamentario se define por "Proyecto de Fomento Artístico Cultural toda propuesta que en su formulación promueva la creación, distribución y circulación de bienes y servicios, materiales e inmateriales, vinculados al acervo artístico cultural en sus diversas expresiones".* A partir de dicha declaración es que son objeto de financiamiento por un fondo u otro. Para ambos, la reglamentación define una serie de criterios a través de los cuales se evaluará luego su categoría de "*Proyectos de Fomento Artístico Cultural*" y a través de los cuales perfila una orientación particular para ambas políticas. El Decreto reglamentario de la Ley 17.930 determina que se tendrá especial consideración a los proyectos que cumplan con los siguientes objetivos "*a) consolidación de la identidad nacional, b) integración de la cultura en el proceso de desarrollo económico y social, c) democratización de la cultura, ofreciendo igualdad de oportunidades en el acceso a los bienes culturales y d) contribución a la presencia internacional de la cultura uruguaya*"[58].

Sin embargo ambos fondos son herramientas diferentes y **serán tratadas como dos políticas por separado**. A los efectos de este trabajo no se profundizará en la descripción de ambas políticas, lo cual requeriría de una monografía cada una, sino que se intentará sintetizar la información necesaria de ambas a fin de justificar su inclusión en las categorías definidas con anterioridad.

1) *Fondo Concursable para la Cultura*

Se organiza a partir de Bases Generales y Bases Especificas de acuerdo a las categorías definidas en cada convocatoria por la DNC-MEC. Las Bases Generales establecen el marco general en el cual funcionaran las Bases Especificas. Las mismas, marcan como objetivo general del Fondo Concursable para la Cultura el "*contribuir a la democratización de la cultura, mejorando las oportunidades de acceso a los bienes y servicios culturales de aquellos sectores de la población con menos posibilidades*"[59] Así mismo establecen que buscan estimular "*a) La desconcentración geográfica de la oferta de actividades culturales. b) La atención de aquellas áreas de la cultura que no financian otros fondos y que necesitan respaldo de fondos públicos para su existencia. c) La profesionalización de la gestión cultural de personas e instituciones*"[60]. El Fondo se distribuye de acuerdo a las categorías definidas año a año a las cuales se les asigna un monto determinado[61]. Para cada una de

[58] Reglamentacion de la Ley 17930

[59] www.fondoconcursable.mec.gub.uy

[60] Idem

[61] Desde la primer convocatoria 2006 y 2007, la convocatoria 2008 y la 2009 se han incluido las siguientes categorías: Animación cultural juvenil en artes, tradiciones y patrimonio, Artes visuales, Creación y puesta en escena: teatro y danza, Danza, Filosofía sobre artes tradiciones y patrimonio Investigación y ensayos, Formación y capacitación, Investigación y ensayos, Letras, Música, Otros proyectos culturales, Prensa escrita y radio: contenidos sobre artes, patrimonio y tradiciones, Publicaciones especializadas en cultura, Relato gráfico, Teatro, Tradiciones rurales, Educación Artística, Investigación Historia y Cultura Afro-uruguaya, Patrimonio Inmaterial. Sistematización de tradiciones, Tradiciones Culturales, Historias locales, Audiovisual registro de fiestas tradicionales, Audiovisual piloto de agenda cultural para televisión, Audiovisual pilotos de animación ficción para televisión

estas categorías se confeccionaron bases específicas que reglamentan el uso del Fondo dependiendo de las especificidades. Los proyectos son evaluados por jurados externos y se establece un contrato con quien resulte ganador del fondo en donde se especifican derechos y obligaciones de ambas partes. Las bases, tanto generales y especificas, requieren un grado de elaboración, proyección y gestión tanto a la hora de elaborar como de ejecutar los proyectos que refleja el interés por promover la profesionalización del sector. En cuanto a la orientación de la política, podemos apreciar que la mayoría de las categorías definidas para financiar con los fondos corresponden con disciplinas artísticas así como la investigación, formación y desarrollo de diferentes componentes de las mismas. Dentro de los objetivos descritos en las bases generales se encuentra el estimulo a sectores u áreas de la cultura que requieran subvención publica. Sin embargo, tanto los objetivos descritos en el Decreto Reglamentario como los explicitados en las bases generales no parecerían apuntar a los productores profesionales sino a la población de todo el territorio nacional. Siendo la producción de bienes y servicios culturales un instrumento para lograr tanto la democratización de la cultura, y la desconcentración geográfica de los bienes y servicios culturales. En este caso, la política se ubica en el quinto cuadrante ya que la misma se orienta a generar condiciones para el acceso y la desconcentración geográfica. En esta política si se especifican cuáles serán los instrumentos utilizados para ello. En varias disciplinas, por ejemplo las vinculadas a las artes escénicas, se especifican una serie de presentaciones obligatorias en aéreas geográficas con mayores dificultades de accesibilidad (el interior del país y la periferia metropolitana) a un costo "simbólico" en la entrada del espectáculo. De esta forma se garantiza una oferta accesible para los públicos con menores oportunidades. En otras categorías, como las letras, se requiere de un Plan de Distribución gratuito de las obras o bien se fija un precio simbólico para su comercialización.

2) *Fondos de Incentivo cultural*

Estos fondos (Fondo Común y Fondos Sectoriales, ambos parte del Fondo de Fomento de Inversión Cultural constituido en Fideicomiso) surgen a partir de la creación del mecanismo de mecenazgo o patrocinio cultural a partir de la Ley de Presupuesto 17.930. El sistema habilita al Estado a efectuar incentivos fiscales a través de exoneraciones tributarias a las empresas o privados que realicen donaciones destinadas al financiamiento de *Proyectos de Fomento Artístico Cultural.* La administración del Fideicomiso estará a cargo del MEC y del CONAEF[62]. Este último establecerá las bases y condiciones para acceder a ambos beneficios (financiamiento y exoneraciones fiscales a los promotores de los proyectos). El CONAEF "*estará integrado por dos representantes del Ministerio de Educación y Cultura que lo presidirá, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante del Ministerio de Industria, Energía y Minería, un representante del Ministerio de Turismo y Deporte, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, un representante del Congreso Nacional de Intendentes y seis representantes de la actividad artística cultural nacional (música, teatro, danza, audiovisual, artes visuales y letras).*"[63] En cuanto a la orientación de la política, cabe resaltar varios aspectos[64] en el texto de la ley se establece, a titulo enunciativo, que los proyectos *"podrán estar dirigidos a la instalación de instituciones artístico culturales, instituciones de promoción de la producción*

[62] Consejo Nacional de Evaluación y Fomento creado por ley a estos efectos.

[63] A diferencia del Fondo Concursable para la Cultura descrito mas arriba, en esta política se realizaron una mayor cantidad de especificaciones y reglamentaciones en el texto de la ley que la crea, quizá como forma de consolidar el sistema y sus características o tal vez por el proceso de elaboración de la iniciativa la cual involucraba una multiplicidad de actores (públicos y privados).

[64] Si bien esta política, al igual que en el Fondo Concursable da para realizar mucho análisis, solo mencionaremos aquellos elementos útiles para justificar su inclusión dentro de las categorías analíticas del presente trabajo

artístico cultural incluyendo la cinematográfica y audiovisual; a las producciones literarias o musicales; exposiciones de artes plásticas; a la promoción de perfeccionamiento en las expresiones artístico culturales; a la organización de concursos en las diversas ramas culturales"[65]. Junto a estas especificaciones, se definen las disciplinas incluidas en los fondos sectoriales "*a) Teatro b) Artes plásticas y visuales c) Cine y producción audiovisual d) Música e) Letras f) Danza g) Relato gráfico h) Patrimonio cultural material e inmaterial i) Exposiciones, museos, colecciones bibliográficas, archivos o similares*"[66].

Por otra parte se define en el texto de la ley quienes son objeto de las exoneraciones fiscales por efectuar donaciones a uno u otros fondos así como al apoyo de proyectos individuales[67] *"Las Personas Físicas contribuyentes del Impuesto al Patrimonio, o Jurídicas contribuyentes del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, del Impuesto a las Rentas Agropecuarias y del Impuesto al Patrimonio, que efectúen donaciones en efectivo para proyectos declarados de Fomento Artístico Cultural"*[68] Además de hacia quienes se dirige la política de exoneraciones, estas no son iguales para todo tipo de proyectos. A través de este sistema se intenta orientar los recursos producidos a través de estos mecanismos, definiendo porcentajes de exoneraciones diferenciales dependiendo del Fondo al cual se aporte (100% de exoneración por aporte al Fondo Común, 80% de exoneraciones por aportes a alguno de los fondos sectoriales, 40% a los proyectos individuales pudiendo aumentar hasta un 60% para el caso de proyectos realizados en interior del país y que involucre a artistas locales. Así mismo se habilita a otorgar un 20% de exoneraciones a aquellos proyectos que financien proyectos "oficiales" declarados de Fomento Artístico Cultural). A partir de estos mecanismos se podría interpretar una intención de estimular las donaciones al Fondo Global en detrimento del patrocinio individual a proyectos declarados de Fomento Artístico Cultural. Una de las motivaciones posibles podría ser que un sistema que solo habilitara el patrocinio de proyectos individuales favorecería a aquellos proyectos que por el tipo de bien o servicio que pretende realizar fuera mas atractivo para los intereses comerciales de las empresas donantes. Ello dejaría en desventaja a aquellas iniciativas que no representan a primera vista un retorno atractivo para las empresas y donantes privados que quisieran apoyar. De ser así, quien terminaría favorecido por las donaciones o patrocinios privados son aquellos proyectos artístico-culturales que han logrado captar la atención de las empresas ya sea porque son "funcionales" a las demandas masivas o coyunturalmente "de moda" (tendría mayores retorno para las empresas) o bien aquellos que las empresas y por ende "cierta lógica de mercado" promuevan. El Fondo Global no tiene destinos anteriormente definidos y depende de los criterios que orienten la política general, o los proyectos priorizados por el CONAEF en función de sus prioridades o las evaluaciones de los jurados externos a el.

Además de estas deducciones diferenciales, se establecen otros mecanismos como porcentajes de aportes a los fondos sectoriales o patrocinios a proyectos individuales que se trasladarían al Fondo Global. Por lo tanto el sistema de mecenazgo o patrocinio es creado pero se diseñan instrumentos para disminuir el la incidencia de la lógica de mercado en la definición de los apoyos que estos mecanismos generan.

No se cuenta con las bases de la primera convocatoria a presentación de proyectos realizada en 2009 y a hasta la cual corresponde el tiempo de alcance de esta monografía. Por ello se tomaran las bases correspondientes al periodo 2010 en las cuales se marcan

[65] Ley 17930

[66] Ley 17930

[67] Mas allá de la donación al fondo Global, a los fondos sectoriales se puede "patrocinar" proyectos en particular que se encuentren dentro del registro de Proyectos declarados de Fomento Artístico Cultural.

[68] Ley

como prioridad aquellos proyectos que **Tengan la potencialidad de establecer estructuras estables, con permanencia en el tiempo de manera continua o periódica, Incentiven la producción artístico cultural en diferentes zonas del país y sectores de la sociedad. * Sean compatibles con una política de apertura e intercambio con el exterior a nivel regional o internacional. * Promuevan inclusión social"*[69].
Claramente la política se orienta a partir de los mecanismos institucionales del mercado, primando la demanda. Sin embargo no parece ser tan claro a que agente se orienta ya que por un lado beneficia a los artistas, productores, organizaciones etc. Son estos quienes pueden acceder a los llamados y postular proyectos, incluso la integración del CONAEF posee una alta representación de las disciplinas artísticas. Por el otro, se orienta hacia las empresas privadas, en el sentido de generar un sistema de deducción de impuesto por donaciones a la cultura cambio de un retorno a través del patrocinio. Al mismo tiempo, incentiva y estimula a que las empresas generen estrategias basadas en el apoyo a proyectos artístico culturales y que los artistas o productores busquen cooperación con este sector.
Sin embargo parecería que el fin último es generar mayor inversión para el desarrollo cultural del país, lo cual favorece a la ciudadanía. Al mismo tiempo se diseñan instrumentos para incentivar la inversión en el fondo global y no en el patrocinio o esponsoreo directo a proyectos individuales al igual que un incentivo mayor a aquellos proyectos que se desarrollen en el interior.

2.2.5 Centros MEC

El proyecto Centro MEC ha sido indicado en varias oportunidades como uno de los mayores logos del periodo 2005-2009. El mismo consiste en la creación de 90 "centros educativo-culturales" instalados en todo el territorio nacional a partir de un convenio entre el MEC, ANTEL y las Intendencias Departamentales. Según el sitio oficial *"los Centros MEC son espacios educativos y culturales, creados con el fin de facilitar el acceso a la educación, a la innovación científica y tecnológica y a servicios y productos culturales, llevando a cabo así políticas de democratización y descentralización para todos los uruguayos"*[70]. Asimismo se establece que "*este proyecto busca favorecer la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos, promoviendo la integración social y la participación ciudadana"*[71]. Si bien no representa una iniciativa estrictamente de promoción de las artes o que promueva la accesibilidad cultural ya que involucra contenidos educativos, de derechos humanos, entre otros, es interesante considerarlo por su dimensión territorial y el rol que los mismos juegan en la territorializacion de las políticas del MEC. Según consta en la Agenda Cultural de 2008 presentada por la DNC-MEC"*los centros MEC son casas del Ministerio de Educación y Cultura con espacios para el desarrollo de actividades culturales, educativas, de participación social y de acceso a las tecnologías de la información y comunicación"*[72]

5.2.7 Ley de seguridad social de los artistas

Una de las iniciativas mas destacables en cuanto a transformaciones estructurales para el desarrollo de la actividad artística en el Uruguay lo representa el "Estatuto del Artista y Oficios Conexos". Esta ley viene a consolidar el ejercicio profesional de la actividad

[69] Bases 2010 de los Fondos de Incentivo Cultural disponible en www.fondosdeincentivo.mec.gub.uy
[70] http://www.mec.gub.uy/centrosmec/institucional.html
[71] Idem
[72] Agenda Cultural 2008

artística y el reconocimiento de estos como trabajadores y por lo tanto con derecho a la seguridad social. A través de la Ley N 18.384 se especifica a la actividad artística como profesión así como a los oficios conexos y se define los alcances de cada una de esas actividades para los beneficios de la seguridad social[73]. Se crea un Registro Nacional de Artistas y Oficios Conexos así como una "Comisión certificadora" que se encarga de "avalar" la calidad de "artista profesional" a través de la cual se accede a los beneficios sociales. La misma la integran los tres organismos públicos involucrados (MTSS, MEC y BPS) y dos representantes de las gremiales artísticas[74]. En cuanto a la orientación de la política, claramente está dirigida a fortalecer y garantizar derechos inalienables de los productores profesionales. En cuánto a su clasificación dentro de las tipologías creadas es necesario realizar algunas apreciaciones[75]. Para este caso se considerara que el acceso a las prestaciones de seguridad social constituyen: o bien un beneficio dependiente de la capacidad contributiva del aportante, y por lo tanto de su participación en el mercado, o bien el Estado lo garantizará, más allá de la contribución o no al sistema previsional.

Según lo expuesto en la ley, la inclusión de los artistas y oficios conexos se los considera Industria y Comercio por lo que se regirán por la normativa previsional vigente para esa rama de actividad. Sin embargo la ley realiza una serie de especificaciones en cuanto al computo del "tiempo civil" para acceder a los beneficios previsionales como ser "*en caso de que la suma de los períodos computables en el año civil sea igual o superior a ciento cincuenta jornadas de trabajo, se computará un año íntegro de servicios" (...) "En caso de que dicha suma sea inferior a ciento cincuenta jornadas se computará igualmente un año íntegro de servicios a quienes tengan un mínimo de cuatro contratos en el año, siempre que entre la finalización de uno y el comienzo de otro no medie un período mayor a tres meses y que el promedio mensual de las remuneraciones establecidas en los contratos no sea inferior a un salario mínimo nacional*"[76]. Así mismo en la ley 16.713 a la cual hace referencia la ley de Seguridad Social de los Artistas prevé mecanismos especiales para acreditar el tiempo necesario de "servicio" y acceder al derecho jubilatorio a través de una declaración de actividad frente a un funcionario publico, respaldada por testigos.

Si bien es necesario profundizar mucho mas sobre estos aspectos se opta por incluirla dentro del segundo cuadrante ya que si bien existen muchos beneficios de la seguridad social que dependen de la aportación al sistema (asignaciones familiares, FONASA, computo jubilatorio, entre otros) el Estado esta asumiendo la seguridad social de los artistas y oficios conexos como un derecho al cual se le garantizara los mínimos previstos por el sistema de seguridad social uruguayo así como su provisión, sin tener una necesaria correspondencia con el tiempo de aporte. Por lo tanto el mecanismo o la política, es de base contributiva pero contiene elementos de solidaridad y excepciones para ciertas actividades que no se corresponden con el tipo de "trabajo tradicional" en donde es el sistema de seguridad social quien asume su costo. Para este caso prima el derecho al acceso a la seguridad social sobre el requerimiento de aportación.

---

[73] En esta ley quedan por fuera algunas actividades artísticas "clásicas" y sus correspondientes hacedores como ser las artes visuales, y la literatura. "*Se entiende por artista intérprete o ejecutante a todo aquel que represente un papel, cante, recite, declame, interprete o ejecute en cualquier forma una obra artística, la dirija o realice cualquier actividad similar a las mencionadas, sea en vivo o registrada en cualquier tipo de soporte para su exhibición pública o privada. Se entiende por oficios conexos, aquellas actividades derivadas de las definidas en el inciso anterior y que impliquen un proceso creativo*"

[74] Nótese la mayoría de miembros del Poder Ejecutivo a diferencia de los fondos sectoriales antes mencionados.

[75] En este trabajo el análisis de la política se tendrán en cuenta aquellos aspectos que sirvan a los efectos de justificar la inclusión de la misma dentro del marco analítico propuesto quedando por fuera varios elementos que no han sido posibles incluir

[76] Parlamento.gub.uy

5.2.8 Cultura e inclusión social

Este programa surge a partir del año 2006 de un convenio inter/institucional entre el MIDES y el MEC. El programa se define como que *"apunta a promover la cultura como herramienta de inclusión social, democratizando el acceso a los bienes y servicios culturales, fomentando la creación artística, mediante proyectos de formación dirigidos especialmente a niños y jóvenes"*[77]. Dentro de las principales actividades desarrolladas hasta el año 2008 se destaca la realización de una serie de talleres de formación artística dirigidos a niños y jóvenes así como la implementación de una experiencia del Programa *Fábricas de Cultura* la cual consiste en la generación de un emprendimiento de base cultural dirigido hacia mujeres jóvenes en situación de vulnerabilidad social. Para ambas líneas de trabajo los docentes son contratados por la DNC-MEC.

5.2.9 Programa de recuperación de Infraestructuras Culturales en el interior del país

Al igual que el programa "Cultura Integra", se le asignan montos presupuestales para todo el quinquenio a partir de la ley de presupuesto 17.930 de 2005 y se especifica que el destino de los mismos será para el Interior del país. El Programa tiene como objetivo "*primordial, mejorar las condiciones de los centros y/o espacios culturales públicos y/o privados (salas, museos, bibliotecas, teatros, y otros) del interior del país a través de la financiación a proyectos de reformas, adecuación y mejoramiento edilicio, así como al equipamiento de los centros referidos, para el mejor acceso a bienes y servicios culturales*"[78]. En los años 2006, 2007 y 2008 el mecanismo de ejecución de los fondos fue de forma directa, mediante la firma de múltiples convenios. En la agenda Cultural 2008 presentada por la DNC-MEC se establece que en el año 2008 se realizaría la "*selección de infraestructuras a recuperar" y para el 2009 ya preveía la implementación de los fondos a partir de mecanismos concursables*"[79]. Efectivamente, en el año 2009 se realiza un concurso para la selección de las infraestructuras a restaurar y se divide el monto total a asignar entre 6 regiones de todo el país[80]. Respecto a la orientación de la política varios elementos indican que su impacto así como su principal destino redundara en la ciudadanía en la medida en que la infraestructura cultural es un requisito indispensable para generar desarrollo cultural en el Interior del país. Esto queda de manifiesto en los requisitos y prioridades del llamado a la hora de elegir la infraestructura.[81]. Esta política será ubicada en el quinto cuadrante. Los fondos son provistos por el Estado, pero se orientan a garantizar las condiciones para el acceso a los bienes y servicios culturales, así como tampoco especifica que infraestructura financiar y cual no. Esa decisión dependerá de que tipo de proyecto se presente a la financiación de acuerdo a criterios pre-establecidos.

[77] Pag web
[78] www.cultura.mec.gub.uy
[79] Agenda Cultural 2008
[80] Este hecho no es menor ya que hasta ahora se venían asignando los recursos en el interior en función de la división política departamental. Por primera vez se realiza una regionalización del país como criterio de territorializacion de las políticas. Este elemento será retomado mas adelante en las consideraciones finales.
[81] Sobre los Criterios de elegibilidad dice "*Se financiará total o parcialmente proyectos de mejoramiento y/o equipamiento de centros o espacios culturales existentes que signifiquen un desarrollo artístico y/o cultural de la comunidad*"

5.4. Breve Análisis

Respecto a las características de las políticas culturales pertenecientes al periodo 1985-2004, en su gran mayoría son líneas de acción que poseen un sistema de financiación directo. Ello significa que las mismas, obtienen sus recursos mediante partidas presupuestales asignadas por el gobierno de turno de acuerdo a sus prioridades. A partir de la década del 90 se crea la mayor parte de las políticas descritas, siendo de destacar el periodo de 1995-2000 en donde se generaron la mayor cantidad de iniciativas que hasta el día de hoy perduran en el quehacer cultural del Estado. Asimismo se crean los dos fondos sectoriales que vienen a inaugurar una cierta estrategia de financiación indirecta, en el sentido de contar con presupuesto que no depende de rentas generales del gobierno sino que se alimenta del cobro de los derechos de autor. Estos dos fondos, mas que inaugurar un nuevo sistema de financiación de las políticas culturales, parecerían consolidar una estrategia de formalización de los mismos, resguardándolos de los vaivenes políticos. El resto de las políticas, salvo los premios y las pensiones graciables, dependen de la asignación presupuestal otorgada por el MEC.

Respecto a los mecanismos de asignación de los recursos, se encuentran distribuidos entre aquellas políticas que producen o distribuyen los bienes y servicios culturales o bien contratan personal dependiente de la estructura gubernamental para llevar adelante las convocatorias o concursos. En el caso de los premios, tanto para el de letras como para el de artes visuales, los jurados son externos al gobierno, mientras que para el Plan Piloto y ambos Fondos Sectoriales, la decisión queda en manos de quien diseña los criterios y otorga el financiamiento.

Es de destacar el hecho de que la mayoría de las acciones se encuentran orientadas hacia el interior del país. Esto podria relacionarse con una premisa esbozada en el libro de Rama y Delgado respecto a una "*distribución de hecho*" entre el rol de la DNC-MEC y la Intendencia de Montevideo en donde el primero se hacia cargo de "atender" al interior del país, mientras que la capital departamental era asumida a través del Departamento de Cultura de la Intendencia de Montevideo.

Se podrían mencionar de forma muy aproximativa, algunos elementos que se corresponderían con los postulados del Modelo Francés en donde las políticas culturales se encuentran centralizadas (en este caso en el MEC) el cual interviene en el ámbito cultural a partir de la propia producción de bienes y servicios culturales como ser la oferta de artes escénicas de Casa de Comedias, la oferta de formación artística o bien los ciclos de música o el Sistema de Salas. Asimismo, el posible grado de injerencia del gobierno respecto a las asignaciones presupuestales es relativamente alto. Salvo en el caso de los premios, no se prevén herramientas o sistemas de asignación de los fondos que disminuyan la posible discrecionalidad de los decisores políticos o los cuadros técnico-administrativos sobre qué financiar y qué no y con qué criterios. El diseño de la intervención del Estado en cuanto a las políticas consideradas, habilita en una mayor medida el posible control sobre los contenidos, promoviendo o inhibiendo unos u otros. La configuración institucional parecería ser permeable a aquellos elementos señalados por da Silveira propios de un Estado perfeccionista en la medida en que la opción sobre que proyectos financiar, en que áreas formar y con que criterios así como que aéreas estimular o inhibir podrían quedar libradas a la opinión que posean los decisores de turno o los cuadros técnico-administrativos. Los mismos no tendrían más que la apelación a preferencias individuales, por lo tanto basadas en un juicios de valor, sobre aquellas características intrínsecas a los bienes o servicios culturales, considerando a unos mejores que otros.

Cuadro N` 2 Orientación de las políticas 1985-2004

	Productores profesionales	*Empresa privada*	*Comunidad*
Mecanismos de mercado. Primacía de la demanda	*-Fondos Sectoriales -Plan Piloto -Fondo de apoyo a eventos culturales departamentales.*		*-Fondo "Cultura en Obra"*
Mecanismos de servicio público. Primacía de la oferta	*-Política de Premios y Pensión Graciable -Políticas que producen o distribuyen productos culturales -Políticas de formación artística*		

Respecto a la orientación de las políticas, en su gran mayoría salvo el programa de "Cultura en Obra", están orientados a generar condiciones y oportunidades para el desarrollo de la actividad artística. El foco de las políticas queda puesto en los hacedores, o bien para posibilitar e incentivar creación o bien para fortalecer la actividad artística a través de fondos públicos. Esto se evidencia a partir de que en su gran mayoria el objeto de las politicas consiste en la generación de una oferta de bienes y servicios en donde el principal objetivo es la formación y el estimulo de nuevos talentos o bien, en generar oportunidades para que los artistas puedan exponer sus obras, realizaciones o trabajos mediante la circulación, o la exposición.

Para referirnos a la caracterización de las políticas pertenecientes al periodo 2005-2009 lo haremos en dos partes: por uno lado aquellas que se corresponden con las políticas que existieron dentro del periodo 1985-2004 y por otro se analizaran las características de las políticas que no tienen precedentes en el Uruguay.

Respecto a las primeras, se han introducido importantes cambios en su reformulación destacándose la creación de los Fondos Concursables para la Cultura y la línea de formación artística transformada ahora en el Programa "Cultura Integra". Además se destaca la significativa asignación presupuestal para el periodo de estudio.

Dejando de lado estas dos políticas, en el resto se identifican una serie de continuidades que tienen que ver con los mecanismos de asignación de los recursos así como con el sistema de financiamiento de las políticas al igual que la orientación de las mismas como queda de manifiesto en el cuadro 5. Respecto a ello, muchas de las políticas pertenecientes a este ultimo periodo parecerian reproducir *"formas de hacer" de las políticas pasadas* en cuanto a su intervención sobre la realidad cultural. Se utilizan similares mecanismos para la asignación de los fondos[82]y existen coincidencias respecto al diagnostico y las estrategias para intervenir sobre los problemas. Ejemplo de ello son los fondos destinados al interior del país y el programa "muestras rodantes". Hasta en el propio "Plan Piloto" es posible identificar varios mecanismos que luego son utilizados por los Fondos Concursables para la Cultura, con todas las salvedades correspondientes.

La atención de la demanda institucional, la circulación y la preocupación por la formación de públicos, así como la orientación de muchos programas al interior del país, han sido preocupaciones que trascienden a este último periodo, al igual que las instituciones trascienden a los individuos. Más allá de que se hayan eliminado o dejado de lado los marcos legales o normativos que sustentaban las políticas anteriores, las instituciones

[82] Ver cuadro X

creadas en torno a ellas parecen más difíciles de eliminar. En muchos casos, logra imponerse la dependencia institucional que la DNC-MEC traía consigo y que parecería no cambiar solamente por la transición de partido político en la administración.

El entramado institucional que se ha impuesto a muchas acciones que se han querido desarrollar en este último periodo no ha impedido, sin embargo, que se hayan realizado importantes cambios en lo que refiere a la institucionalidad cultural. Más allá de la herencia señalada, se han generado una serie de políticas sin precedentes en el Uruguay que sientan las bases y condiciones necesarias para construir desarrollo cultural a nivel nacional.

La mayoría de las políticas que se crearon en el periodo 2005-2009 presentan cambios principalmente en la orientación que persiguen. A partir de la observación del cuadro 3 y 4 vemos como las innovaciones en materia de políticas culturales se ubican en su mayoría dentro del cuadrante 5 y 6.

Cuadro N` 3: Orientación de las políticas sin precedentes en el Uruguay

	Productores profesionales	*Empresa privada*	*Comunidad*
Mecanismos de mercado. Primacía de la demanda	***-Programa A escena!***		**-Programa de Infraestructuras Culturales** ***-Programa de Fiestas Tradicionales*** **-Fondos de Incentivo Cultural**
Mecanismos de servicio público. Primacía de la oferta	***-Ley de Seguridad Social de los artistas*** ***-Plataforma***		**-Programa Cultura Integra.** **-Cultura e Inclusión Social** **-Centros MEC** **-Incremento de la relación cultura-ciudadanía**

Las innovaciones correspondientes al periodo 2005-2009 se orientaron principalmente hacia la ciudadanía, condicionando el diseño de los instrumentos de intervención y los mecanismos para abordar problemáticas tales como la concentración de la producción y consumo cultural en la capital del país. Véase que tanto para el caso de los Fondos Concursables para la Cultura así como para los Fondos de Incentivo Cultural el mecanismo para asignar los recursos es a través de jurados externos y para este último se incita a invertir en fondos globales a los cuales se accede a través del mecanismo concursable en detrimento del patrocinio particular. *En general, las politicas correspondientes al periodo 2005-2009 tendieron a utilizar instrumentos de asignación de los recursos que disminuyeran el posible sesgo perfeccionista a la hora de determinar que prioridades en materia de bienes y servicios culturales.* El caso del programa Cultura Integra, representa una re-conceptualización de varios aspectos ya que amplía los alcances de la vieja línea de formación artística, diversificando la oferta y focalizando acciones especificas hacia jóvenes Asi mismo introduce la alta formación en gestión cultural e innova en cuanto al modelo de gestión utilizado. Introduce además nuevos elementos como la mediación cultural y la animación, no como un fin en si mismo, sino como perfiles necesarios para generar desarrollo cultural, en este caso para el interior del país. La introducción de contrapartidas en los proyectos declarados de "Fomento Artístico Cultural" para ambos Fondos (Concursables y de Incentivo) así como la re-orientación de los fondos destinados al interior del país, a través por ejemplo del Programa de Fiestas Tradicionales, logran romper con lógicas heredadas tales como la de satisfacer únicamente a la demanda institucional, las asignaciones aparentemente discrecionales, entre otras. Todas estas innovaciones

parten de la base de una nueva conceptualización de la problemática del desarrollo cultural en el Uruguay. La misma, trasciende el fortalecimiento de los sectores artísticos –condición sine qua non- del desarrollo cultural. El cuadro 4 respecto a la oiorentacion de las políticas para el periodo 2005-2009, parecería tener un cierto equilibrio entre aquellas políticas orientadas hacia los sectores artísticos y las políticas orientadas hacia la ciudadanía. Esto no representaría una opocición excluyente. Este ultimo periodo de creacion y gestion de politicas culturales las aborda de un modo más equilibrado, sin perder de vista que los derechos culturales, la democratización de los bienes y servicios culturales son una necesidad ciudadana y una obligación de Estado en cuanto a garantizar las oportunidades para el desarrollo de la producción y distribución, así como el acceso y el disfrute de todas las externalidades positivas que generan.

Cuadro N` 4: Orientación de las Políticas correspondientes al periodo 2005-2009

	Productores profesionales	*Empresa privada*	*Comunidad*
Mecanismos de mercado. Primacía de la demanda	*-Programa A escena! -Circulación de Arte y Cultura por el Interior del país -Fondos Sectoriales (FONAM y COFONTE)*		**-Prog. de Infraestructuras Culturales -*Fondo Concursable para la Cultura* -*Programa de Fiestas Tradicionales* -Fondos de Incentivo Cultural**
Mecanismos de servicio público. Primacía de la oferta	*-Política de Premios -Ley de Seguridad Social de los artistas -Giras de artistas consagrados -Plataforma -Muestras Rodantes*		**-Programa Cultura Integra -Cultura e Inclusión Social -Centros MEC Incremento de la relación cultura-ciudadania**

CUADRO 5: ANALISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS 1985-2004 Y 2005-2009 EN BASE A LAS 3 DIMENSIONES PROPUESTAS

	Tipo de Política y Orientación de la misma (cuadrantes del 1 al 6) **/Sistema de financiamiento**(directo-indirecto-mixto)/**mecanismo de asignación de los recursos** (1)producción y/o distribución de bienes o servicios por parte del Estado; 2) contribuciones directas a agentes externos; 3) contribuciones directas a través de convocatoria y decisión gubernamental interna; 4) contribuciones directas a partir de concurso con jurados externos; / 5) Gestión delegada/ 6) transferencia de recursos a instituciones culturales/ 7) exoneraciones impositivas		Existió cambio?
	1985-2004	**2005-2009**	
Orientación de las políticas	**Fondos Sectoriales (FONAM y COFONTE)** Cuadrante 1	**Fondos Sectoriales (FONAM y COFONTE)** Cuadrante 1	NO
Instrumentos de Financiación de las políticas	Indirecto	Indirecto	NO
Mecanismos de asignación de los recursos	3	3	NO
Orientación de las políticas	**Política de Premios y Pensión Graciable** Cuadrante 2	**Política de Premios y Pensión Graciable** Cuadrante 2	NO
Sistema de Financiación de las políticas	Directo	Directo	NO
Mecanismos de asignación de los recursos	4	4	NO
Orientación de las políticas	**Fondos para atención de la demanda cultural del Interior / Cultura en Obra** Cuadrante 5	**Fondos para atención de la demanda cultural del Interior / "De todas partes vienen"/ Giras de artistas consagrados** Cuadrante 2	**SI**
Sistema de Financiación de las políticas	Directo	Directo	NO
Mecanismos de asignación de los recursos	1	1	NO
Orientación de las políticas	**Fondos para atención de la demanda cultural del Interior / Fondos de apoyo a eventos culturales departamentales** **Cuadrante 1**	**Fondos para atención de la demanda cultural del Interior / "De todas partes vienen" / Circulación de Arte y Cultura por el Interior del país** **Cuadrante 1**	NO

Sistema de Financiación de las políticas	Directo	Directo	NO
Mecanismos de asignación de los recursos	2	4	**SI**
Orientación de las políticas	**Plan Piloto** Cuadrante 1	**Fondo Concursable para la Cultura** Cuadrante 5	**SI**
Sistema de Financiación de las políticas	Directo	INDIRECTO (los fondos si bien son presupuestales, están establecidos por ley por lo que el gobierno tiene poco margen para maniobrar respecto a su destino)	**SI**
Mecanismos de asignación de los recursos	3	4	**SI**
Orientación de las políticas	**Políticas que produzcan o distribuyan productos culturales Sistema de salas y Casa de comedias** Cuadrante 2	**Políticas que produzcan o distribuyan productos culturales/ Muestras rodantes** Cuadrante 2	NO
Sistema de Financiación de las políticas	Directo	Directo	NO
Mecanismos de asignación de los recursos	1	1	NO
Orientación de las políticas	**Políticas de Formación Artística** Cuadrante 1	**Programa "Cultura Integra"** Cuadrante 5	**SI**
Sistema de Financiación de las políticas	Directo	INDIRECTO El programa es creado por ley aunque la misma no especifica la utilización de los fondos mas allá de deben ser destinados a la Formación, capacitación y animación cultural en el interior del país. A diferencia de los fondos concursables, este programa no posee un decreto Reglamentario	**SI**
Mecanismos de asignación de los recursos	1	5	**SI**

Cuadro 6: políticas sin precedentes en el país correspondiente al periodo 2005-2009

Tipo de politica	Niveles de cambio	**2005-2009**	**Orientacion de las Politicas/Sistema de financiamiento**(directo-indirecto)/**mecanismo de asignación de los recursos** (1)producción y/o distribución de bienes o servicios por parte del Estado; 2) contribuciones directas a agentes externos; 3) contribuciones directas a través de convocatoria y decisión gubernamental interna; 4) contribuciones directas a partir de concurso con jurados externos; / 5) Gestión delegada/ 6) transferencia de recursos a instituciones culturales/ 7) exoneraciones impositivas
Fondos de Incentivo	Orientación	Promover la inversión privada en cultura a través de mecanismos de patrocinio o mecenazgo iniciando un sistema de financiación indirecta de esta área, reduciendo asimismo la incidencia de la lógica del mercado	5
	Instrumentos	Incentivos fiscales a las empresas o privados que realicen donaciones, Declaración de los proyectos de fomento artístico-cultural	Indirecto con cierta injerencia en la orientación de los fondos privados
	Mecanismos	Porcentaje de los incentivos, bases para la declaración de fomento artístico cultural	7
Ley de Seguridad Social de los Artistas	Orientación	Garantizar el acceso a l derecho de seguridad social a parte del sector artístico cultural	2
	Instrumentos	Computo del *tiempo civil* de forma particular para el trabajo del sector de las artes escénicas. Instrumentos de seguridad social ya existentes como la aportación a la caja de Industria y Comercio y restante legislación vigente	Indirecto
		Comisión interparitaria para el reconocimiento de la calidad de artista profesional. Criterios, cantidad de tiempo civil y forma de computarlo.	
	Mecanismos		

Programa de Recuperación de Infraestructuras Culturales en el Interior del País	Orientación	Mejorar la infraestructura cultural en el interior del país para tener mejores oportunidades para el desarrollo cultural	4
	Instrumentos	Regionalización como criterio de distribucion de los recursos. Apostar a la mejora de la gestión de la infraestructura a traves de la profesionalización	Directo
	Mecanismos	Bases del llamado, montos disponibles,	3
Centros MEC	Orientación	Brindar accesibilidad a contenidos educativo-culturales en las localidades con menos oportunidades de acceder. Así mismo esta política pretende extender una red territorial dependiente del MEC como pequeñas cedes.	MEC
			Directo
	Instrumentos	TICs, circulación de artistas y espectáculos, así como muestras y talleres. Cooperación MEC-ANTEL-INTENDENCIAS	
	Mecanismos		1
Cultura e Inclusión Social	Orientación	Atender la pobreza a través de la cultura cono vehículo. Generar accesibilidad a los sectores mas vulnerables	Directo
			Directo
	Instrumentos	Focalización a jóvenes, niños y mujeres	
	Mecanismos	Talleres de expresión, Talleres de formación	1
Programa de Fiestas Tradicionales	Orientación	Valorizar y promover el patrimonio inmaterial en el Uruguay	5
	Instrumentos	Apoyo y fortalecimiento de las fiestas tradicionales	Directo
	Mecanismos	Circulacion de artistas, y espectaculos	1
Incremento de la Relacion cultura-ciudadania	Orientacion	Democratizar el acceso a bienes y servicios culturales	6
	Instrumentos	Eventos masicos de acceso publico	Directo
	Mecanismos	Contratacion de artistas, espectáculos, etc	1

Otro elemento a resaltar es cómo la *autarquía* propia de la herencia institucional del MEC, parece ser una condición que cuesta evitar; Incluso en las iniciativas mas innovadoras. Las políticas, no han implicado una eliminación o transformación sustantiva de varias instituciones que hasta el día de hoy conviven como *nichos de política* sin haber mediado complementariedad y coordinación con las nuevas iniciativas. Algunos de los ejemplos mas elocuentes al respecto es la supervivencia de fondos tales como el COFONTE y el FONAM. Los mismos poseen cierta estructura institucional y detentan un trozo de poder en cuanto a la financiación de la actividad teatral y musical respectivamente. En este ultimo periodo se crean fondos a través de los Fondos Concursables para la Cultura y los Fondos de Incentivo Cultural, destinados a la actividad teatral y musical. Se le suma además el programa A Escena![83]. Algo similar ocurre con el área de las letras en donde además de los premios anuales de literatura, los cuales no sufren ninguna modificación en este periodo, se crean tanto en el Fondo Concursable para la Cultura como en el Fondo de Incentivo Cultural espacios destinados a la financiación de dicha área.

Existen por lo tanto múltiples mecanismos de financiación para un área determinada Sin embargo bien pueden estar destinados a financiar aspectos diferentes y validar su radicación institucional diferente. También podrían implicar criterios de asignación o reglas de juego distintas a la hora de acceder a los mismos.

Este hecho no se puede separar de la condición estructural que el Uruguay ha venido arrastrando en cuanto a ser uno de los países de Ibero América con menor PBI destinado a la cultura. Por lo tanto la opción de suprimir fondos no parecería una decisión conveniente. No por ello deja de complejizar la estructura institucional existente.

Para el caso de los Centros MEC, tanto en su diseño, así como los objetivos que persigue supone un espacio donde "confluyen" los grandes temas que el MEC aborda a partir de diferentes reparticiones (cultura, educación, derechos humanos y ciencia y tecnología). Sin embargo no se identificaron mecanismos institucionales, mas allá de la voluntad política que permita dicha coordinación. Por lo tanto el desarrollo de sus actividades responderá a los objetivos y prioridades que la Dirección de los Centros MEC posean, los cuales se traducirán en actividades que se desarrollen y los contenidos que programen. Las mismas no tendrían que ver, necesariamente, con las prioridades u orientaciones que cada una de las reparticiones especializadas posean (cultura, educación, derechos humanos).

Este hecho es particularmente relevante a los efectos de este trabajo ya que surge la duda respecto a si *¿la creación de 90 centros MEC no significa que la DNC-MEC o alguna otra Dirección cuente con "sedes" o "casas" en el interior del país*?.

En este ultimo tiempo, han habido varias transformaciones mejorando aspectos relativos al diseño como la transformación de la DNC-MEC en unidad ejecutora o la creación de 90 Centros MEC en todo el territorio nacional. La creación de estos últimos, implica un gran esfuerzo por crear unidades territoriales dependientes del MEC a los efectos de la democratización cultural, digital y educativa. Constituyen una iniciativa fresca y orientada hacia lo local –lo cual es diferente al estar orientado al interior- que tendrá un gran desafío para desarrollarse en una estructura fuertemente centralizada. Lo mismo ocurre con el resto de las iniciativas que se han concretado en este último periodo las cuales se han superpuesto a aquellos mecanismos ya

[83]Sin embargo es de destacar que en la ley 17930 del presupuesto nacional de 2005 se establece que para el caso de los proyectos aprobados por parte del FONAM y de la COFONTE, seran declarados de Fomento Artístico Cultural. Sin embargo ambos fondos siguen sin sufrir otras modificaciones que en el plano de lo enunciativo.

existentes, propios de la estructura institucional anterior. Esta superposición parecería seguir determinada por las tendencias autárquicas propias de la institucionalidad cultural del Uruguay, la cual mas que producto de la precariedad del diseño o la multiplicidad de atribuciones que posee el MEC, se impone como una herencia institucional que condiciona las nuevas propuestas

El déficit institucional propio y característico del MEC en cuanto a su relación con el interior del país sigue sin tener una clara resolución. Para el caso de la DNC-MEC el esfuerzo por priorizar la acción en el interior, sigue sin reconocer institucionalmente que tal vez se requiere más que proyectos concretos con objetivos muy válidos y seguramente muy necesarios para generar descentralización cultural o desconcentración. En la medida en que no construya *institucionalidad,* basada en capacidades institucionales fuertes en el interior del país, será difícil *penetrar* a partir de las políticas que posee. ¿No se continúan reproduciendo las lógicas propias del centralismo, las cuales concentran en un lugar geográfico la toma de decisión respecto al diseño de las políticas y la asignación de los recursos sin contar con un agente de territorialización?. Experiencias recientes en el Uruguay y en Latinoamérica pueden ser ejemplo de este tipo de construcción de Estado. Para el caso Chileno, la decisión de crear un Ministerio de la Cultura en el año 2005, significó la división política del país en Regiones para este Ministerio. Conjuntamente con ello se generó una dependencia institucional por cada Región con dirección política (dependiente del Ministerio de Cultura) y cuadros técnico-administrativos que implementaran las políticas. Asi mismo, luego de un proceso de afianzamiento de la nueva estructura, las Regiones han ido adquiriendo autonomía técnica y presupuestal[84]. Un ejemplo local de construcción institucional ha sido la creación del MIDES, el cual en su diseño institucional ha previsto la creación de Oficinas Departamentales como agentes territoriales de dicho Ministerio, aun habiendo direcciones departamentales de desarrollo social en todos las Intendencias. Sin embargo para ambos casos, el diseño ha venido acompañado de la creación de una dependencia institucional de rango superior a la existente. No ha sido aparentemente la intención manifiesta para el caso del actual periodo de gobierno[85]

Estos elementos ¿no nos indican que tal vez es necesario repensar el diseño de un Ministerio que posee tantas reparticiones, temas y áreas que progresivamente requieren especialización y profundización de sus políticas?. ¿Es posible que habiendo incrementado el presupuesto de la forma en que se ha hecho, creando y gestionando políticas de alcance realmente nacional, no se hayan producido cambios sustanciales relativos al diseño de dicho Ministerio?. No constituye un límite a las reformas que se encuentran en curso?

[84]Ver: (Squella, Agustín en DNC-MEC, 2009).

[85]Esto queda en evidencia a traves de la escasa y casi nula referencia que tuvo el tema de las Politicas Culturales en el Programa de Gobierno del Frente Amplio para el periodo 2005-2009.

Comentarios Finales

En este apartado se prefiere hablar de comentarios finales y no de conclusiones ya que este trabajo es una primera aproximación conceptual y analítica a la temática de la institucionalidad cultural del Uruguay. Por ello, se reitera que no se harán afirmaciones, ni se le pretende atribuir categorías legitimantes como las de investigación científica, hallazgos, conclusiones u otras. Para ello, se requeriría de un diseño de investigación mas riguroso, con una base empírica mas solida y amplia (incluyendo las políticas que no fueron consideradas) y la utilización de otro tipo de técnicas como entrevistas o análisis de prensa mas profundos, entre otros.

Un trabajo de mayor envergadura debería profundizar, además, en otras dimensiones como la de capacidades institucionales, lo cual no ha sido posible por las limitaciones de espacio y de tiempo. Las anotaciones que se realizaran a continuación hubieran requerido casi obligatoriamente del estudio de la interacción entre los grupos de interés (organizaciones artístico-culturales y colectivos artísticos) con la DNC-MEC u otros actores públicos al igual que un mayor detalle de las capacidades técnico-administrativas. La ausencia del análisis antes referido en este trabajo, contribuye a generar una falsa imagen respecto a que el proceso de innovación o transformación de la institucionalidad cultural, solo ha referido a cambios conceptuales en las políticas entre un periodo y otro. Resulta inadmisible por lo tanto no mencionar que las transformaciones ocurridas incluyeron, desde el 2005 hasta el periodo de análisis considerado (2008 inclusive), una multiplicación exponencial del presupuesto destinado a las políticas culturales que dio sustento a las transformaciones señaladas.

A pesar de que realicemos el análisis y comparación de las policías entre un periodo y otro, se deberá tener en cuenta que los cambios, incluyeron otros aspectos en cuanto a las capacidades institucionales del MEC que nos indican una mayor profundidad de los mismos de lo que aquí se está señalando. Por ultimo es necesario resaltar que debido a que la información utilizada corresponde a datos secundarios y provienen de la información pública de la DNC-MEC, el trabajo cargara con un excesivo sesgo formal, el cual debería ser revisado en futuras investigaciones mediante el control de los datos obtenidos con otras técnicas más confiables.

Respecto a la pregunta guía de este trabajo *¿existió una reforma de la institucionalidad cultural en el Uruguay*? Varios aspectos es posible señalar al respecto:

En primer lugar si consideramos los cambios globales que a partir del año 2005 se han generado en relación al marco institucional del periodo anterior, se podría señalar que estas transformaciones tienen que ver con aspectos *institucionales*. Las mismas han trascendido la mera innovación legal, promoviendo cambios estructurales tanto en las condiciones materiales para el desarrollo cultural del país (Red de infraestructuras Culturales, Fondos de Incentivo Cultural, Ley de seguridad social de los Artistas, entre otros) así como en las condiciones simbólicas (enriqueciendo el entramado cultural del Uruguay a parir de una mayor producción y distribución de los bienes y servicios culturales). Por tanto, estas transformaciones estarían condicionando la relación de la ciudadanía, las organizaciones, empresas y artistas con los bienes y servicios culturales (más y mejores oportunidades, profesionalización y garantía de derechos, democratización de la producción y acceso, entre otros).

En segundo lugar, ha habido una modificación de los mecanismos concretos de las políticas, principalmente en el posible incremento de los montos destinados a la financiación de las mismas. Ademas, se han creado e incrementado la utilización de herramientas de gestión e instrumentos de asignación de los recursos (Registro Nacional de Artistas, la utilización de la gestión delegada para cumplir con objetivos públicos a través de organizaciones privadas o bien los propios Fondos Concursables o de Incentivo Cultural, entre otros) que disminuyen el grado de discrecionalidad en la asignación de los mismos. Por lo tanto *ha habido incorporación de prácticas anti-perfeccionistas respecto al periodo anterior.* Sin embargo algunas políticas continúan con los mismos instrumentos de asignación de los recursos[86] pero los cambios en este sentido han sido significativos (ver cuadro 5). Por otra parte, la creación del sistema de mecenazgo o patrocinio cultural inaugura las bases de un nuevo sistema de financiación de la actividad cultural en el Uruguay, la cual pasara de un sistema de financiación totalmente directo a incorporar de forma progresiva instrumentos de financiación indirecta. Sin embargo esta innovación no va en desmedro de otros mecanismos de financiación directa por lo que *Uruguay comienza a contar con un sistema de financiamiento de la cultura de carácter hibrido, ya que el Estado tiene un alto grado de intervención en la orientación de esos fondos.*

Todas estas transformaciones se inscriben en un tipo de aprendizaje social de las políticas, que viene a re-conceptualizar el sistema de ideas que dan sustento a las políticas culturales en el Uruguay. Mas allá de los cambios en los mecanismos concretos de asignación de los recursos (aprendizaje social de primer tipo) o el cambio de carácter estratégico en cuanto al sistema de financiamiento que se esta promoviendo (aprendizaje social de las políticas de segundo orden), parecería darse un giro mas profundo en cuanto a la conceptualización de los problemas vinculados al desarrollo cultural del país.

Podríamos hablar de un cierto desplazamiento del centro de las políticas cultuales, pasando de políticas orientadas a los sectores artísticos y a la financiación de la actividad de aquellos, a políticas culturales que promuevan aspectos estructurales en cuanto al desarrollo de oportunidades para la producción y disfrute del capital simbólico del país. El desarrollo artístico parecería ser visto ahora como parte indispensable e insustituible pero no exclusiva, de un proceso más amplio en donde priman las necesidades de la ciudadanía respecto al acceso a mayor igualdad de oportunidades para la producción y consumo cultural. Esta concepción podría fortalecer el ejercicio de los derechos culturales de la poblacion en la media en que la cultura será parte constituyente de una ciudadanía mas plena.

En tercer Lugar

"Las instituciones importan", era uno de los subtítulos de los apartados anteriores que introducían al neo-institucionalismo y su instumental teórico y conceptual al análisis de las políticas culturales o de la intervención del Estado en materia de Cultura. Como ha mencionado Agustin Squella, la cultura como manifestación y producción humana no depende ciertamente del Estado, pero difícilmente exista desarrollo cultural si este no participa (Squella, A, en DNC-MEC, 2009).

[86] Nótese que en la mayoría de las políticas que se ubican en el cuadrante 6 respecto a la dimensión de orientación de las políticas utiliza mecanismos con un alto grado de discrecionalidad a la hora de justificar la selección de los bienes y servicios culturales que promueve o financia

Rama y Delgado caracterizaban a la institucionalidad cultural existente en el Uruguay como aluvional y con un diseño que no prevee la coordinacion y en las cuales habilita la autarquía de sus dependencias. En este trabajo no han podido ser abordadas con la profundidad necesaria los aspectos relativos al diseño del MEC o a otras agencias estales dentro de él, pero seria posible mencionar, solo de forma aproximativa, la continuidad de algunos de estos rasgos que han permeado el impulso renovador de la reforma de la institucionalidad cultural a partir del 2005.

El *path dependence* propio de las instituciones que se impone y determina la forma de diseñar la intervención del Estado, incluso en las políticas más potentes como los Fondos Concursables y Fondos de Incentivo, el Programa Cultura Integra o la Red de Infraestructuras Culturales para el Interior del país, caracterizó también el entramado institucional de las políticas del periodo pasado. Parecería que el peso de la dependencia institucional se ha hecho sentir, incluso tanto, que ha marcado orientaciones específicas en las políticas sellándolas a través de procesos legislativos como las políticas antes mencionadas. ¿Esto es suficiente para penetrar en el interior del país con políticas de carácter nacional, contextualizando su impacto territorial?

La relación del MEC y en particular de la DNC con el interior del país parece trascender la asunción de un nuevo partido político. Nuevamente los aspectos relativos al diseño institucional que el MEC se ha dado históricamente podrían constituir un límite para aquellas acciones que quieran introducir importantes innovaciones.

¿"*Vino nuevo en odre viejo*"?

Esta ha sido una de las metáforas acuñadas por los historiadores Barran y Nahúm para referirse a varios acontecimientos de la historia institucional del Uruguay la cual puede ser adecuada para describir el peso de la estructura institucional heredada y que condiciona incluso la conceptualización de la problemáticas actuales. El hecho de no haber trascendido algunos aspectos estructurales como la debilidad institucional del MEC en cuanto a su multiplicidad y versatilidad funcional en el concierto de la administración central, su excesivo diseño centralista, que continua sin generar dependencias institucionales que desarrollen políticas culturales nacionales con enclave territorial, mas no políticas culturales para el interior del país, nos indica que Uruguay ha venido atravesando un proceso de reforma de la institucionalidad cultural, pero el mismo se encuentra incompleto.

Coexisten al día de hoy una serie de políticas que representan lo viejo y lo nuevo, la herencia institucional y el impulso renovador. Esata conviviencia se desenvuelve dentro los límites estructurales de un diseño que podría constituirse en el freno a este proceso iniciado a partir del 2005. Parecería que el entramado institucional de la cultura no escapa la condición de Uruguay en que crea y recrea aquellas líneas de larga duración señaladas por Real de Azua, que han marcado la historia política de las instituciones sociales en el Uruguay. Al mismo tiempo que dan oportunidad al surgimiento de impulsos reformistas, con estrategias innovadoras sustentadas en cambio de ideas profundos, inaugurando nuevos paradigmas de comprensión de la realidad social y política, le imponen el freno de la tradición, el peso conservador de las instituciones o de la medianería uruguaya, en donde se reforma pero no tanto, se innova pero sin generar mucho conflicto, se intenta eliminar pero no se dice en voz alta.

Por ultimo es necesario dejar planteadas una serie de preguntas en relacion a la magnitud de los cambios y el contexto mas amplio para dar cuenta de ello que seria desable seguir profundizando. ¿El tipo de reforma de la insittucionalidad cultural ha implicado la construcción de autonomía enrraizada por parte de la DNC-MEC que le permite sostener este camino que se encuentra atravesando? De acuerdo a lo postulado por Hall, los procesos de aprendizaje de las politicas de tercer orden difieren de los postulados de los autores estadocéntricos en la media en que involucran a los actores sociales y politicos externos a los cuerpos burocráticos o a las comunidades de expertos. Sobre este punto es necesario continuar profundizando en la investigacion sobre el proceso politico de toma de decisiones e indagar cómo fue posible que el paradigma democratizante, respecto a las politicas culturales, haya podido imponerse. En este punto surgen lecturas diferentes ya que de acuerdo con Hall, el proceso de reforma de la institucionalidad ocurrido en Uruguay deberia haber involucrado un debate y negociaciones con los partidos politicos y los actores sociales. Sin embargo, como se mencionó antes las referencias en el Programa de gobierno respecto a una posible reforma de la institucionalidad cultural eran nulas. Tampoco se mencionan reformas estructurales en la Ley 17930. Cómo se explica entonces que se haya generado un proceso de tercer orden? Donde existieron las coaliciones politicas necesarias para insititucionalizar dicho proceso? Acaso se ha dado una reforma de la institucionalidad "*a escondidas*" del sistema politico?. Quiénes fueron entonces los impulsores de esta re-conceptualizacion democratizante? Quizá *más que hablar de un proceso de reforma de la instituiconalidad debamos referirnos al inicio de un proceso de democratización de la institucionalidad cultural, lo cual ha implicado un cambio en las ideas, en el paradigma hegemónico que daba sustento a la intervención pública en la cultura. Sin embargo este cambio, mas que un hecho consumado es el inicio de un camino se reformas y transformaciones que deberán acentarse, y traducirse a traves de transformaciones mas profundas que consoliden este proceso.*

Se han introducido innovaciones de gestión y re conceptualizado contenidos, pero no se ha podido trascender algunas herencias institucionales que frenan los impulsos transformistas. Sin embargo no parecería ser un proceso trunco, sino más bien se presenta como la oportunidad de dar el salto cualitativo que consolide el nuevo modelo de estado en mateira de Cultura.

BILIOGRAFIA

AGUILAR, LUIS F. El aporte de la Política Pública y de la nueva Gestión Pública a la gobernanza.

ALONSO, GUILERMO (2007): Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad. Ponencia ante el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Buenos Aires, 22 al 25 de agosto de 2007.

BENHAMOU, FRANCOICE. (1997) "La economía de la cultura". Trilce. Montevideo,

BRUNER, J. JOSE (1985): "Políticas culturales y democracia: hacia una teoría de las oportunidades". Ponencia presentada en el Seminario "Políticas culturales en la transición de la democracia". Punta de Tralca, del 20 al 23 de marzo de 1985.

COHELO, TEXEIRA (.2004): "Diccionario crítico de política cultural". Gedisa. Sao Paulo.

CALVIN, C Y VELAZCO, J. "Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura". S/F.

DA SILVEIRA, PABLO. *¿Puede el Estado subvencionar el arte?* en www.gestioncultural.com.uy/vinculos

DNC-MEC (2009) "Cultura y Desarrollo, el lugar de la cultura en la agenda del Estado" **DNC-MEC**, Montevideo.

DNC-MEC (2009) "Institucionalidad Cultural en el Uruguay" DNC-MEC, Montevideo,.

DNC-MEC (2008) Agenda Cultural.

ESMORIS, **MANUEL** en http://www.gestioncultural.com.uy/vinculos/ESMORIS_Cultura_y_economia.pdf

FLO, JUAN y PELUFO LINARI (2007), Gabriel; "*Arte contemporaneo" Los sentidos encontrados*; Ediciones de Brecha, Montevideo.

FRAY, BRUNO (2000): "La Economía del Arte" en Colección de Estudios Económicos nº 18, Barcelona.

EVANS, PETER. Alternativas al Estado desarrollista. Lecciones de la crisis de Asia Oriental

EVANS, PETER (1992): "El Estado como problema y como solución", Desarrollo Económico Nº 140, Buenos Aires.

HARVEY, EDWIN "Política cultural e institucionalidad pública de la cultura y las artes en los países de América Latina" en Convenio Andrés Bello. S/E.

HALL, P Y TAYLOR, R (1996) "Political Science and the Three New Institutionalisms", Harvard University, Cambridge.

KLIJIN, E.H. (1998): "Redes de Políticas Públicas: Una Visión General" en Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F (eds) (1998) *Managing Complex Networks*. Sage, London

MEC (1997): "¿Qué pasa con la Cultura? CBA SRL. Montevideo

MARTINEZ FRANZONI, SOLANO y VOOREND "*Las transferencias monetarias y la izquierda salvadoreña en el gobierno: ¿De residualismo a universalismo?*" en Barba Carlos: "*La reforma social en América Latina en la encrucijada: transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*" Grupo CLACSO, S/F

MIDAGLIA, CARMEN, (2009): "*Las políticas sociales del gobierno de Izquierda. Una aproximación a sus características y resultados*" en "*Consenso Progresista, las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*; FESUR; Montevideo.

NARBONDO, P; RAMOS, C Y ZURBRIGGEN, C. "Marco conceptual para el análisis de las capacidades institucionales" (2004).

PETERS, GUY. (1999): "El nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política". Ed. Gedisa. Barcelona.
RAMA, CARLOS. y DELGADO, GUSTAVO (1992): "El Estado y la Cultura en el Uruguay". Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
RAMA, CARLOS. y DELGADO, GUSTAVO (1992): Normativa Cultural del Uruguay
ROEMERS, ANDRES (2003): "Enigmas y Paradigmas. Una exploración entre el arte y la política pública". Limusa S.A. México.
SCHMITTER, PHILLIPPE (1983) "Neocorporativismo y Estado" S/D
SKOCPOL, THEDA (ed) (1985): "Bringing the State Back In". Cambridge University Press,1985
SMITH, s/f: ?
STOLOVICH L, LESCANO G, MOURELLE y PESSANO R. (2002) "La cultura es capital", Fin de Siglo. Montevideo.
UNESCO (2008): "Políticas integradas de cultura, turismo y ambiente: desafíos y oportunidades para el Uruguay" UNESCO, Montevideo.
ZURBRIGGEN, C. (2006) "El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas". Revista C. Política chilena, Volumen 26 / Nº 1.