

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

**Modelo de Políticas Culturales durante el primer
gobierno de izquierda (2005-2010): de las *'políticas
de democratización'* a la *'democracia cultural'***

PATRICIA BENÍTEZ MARRERO

Tutor: Laura Gioscia

2017

Resumen

En Uruguay, a partir de 2005 comienzan a implementarse políticas culturales sin precedentes. ¿Cuál es el concepto de *cultura* que debe asumir el Estado? ¿Cuál debe ser el *objetivo* último de una política cultural? ¿Cómo evaluar diferentes expresiones culturales, en un contexto democrático? En definitiva: ¿Cuál debe ser el *rol del Estado* en el área de la cultura, en el siglo XXI? Estas interrogantes marcan el punto de partida del presente trabajo. A tales efectos, se realizará un repaso de las principales políticas culturales desde la restauración democrática en nuestro país, a partir un análisis descriptivo de los principales programas llevados adelante por la Dirección Nacional de Cultura, del Ministerio de Educación y Cultura, durante dicho período (post 1985); y los desarrollados durante el primer gobierno nacional de izquierda en el siglo XXI (2005-2010). En primer término, expondré la justificación académica del presente trabajo. En segundo lugar, el marco teórico de referencia; esto es, los principales lineamientos teóricos vinculados a los diferentes modelos de política cultural. Posteriormente, realizaré una reseña de la evolución de las políticas culturales y sus principales hitos a nivel regional. En el quinto capítulo se dará cuenta del caso uruguayo: un repaso de las políticas culturales durante el siglo XX, con especial hincapié en el período de restauración democrática y las que hacen al período puntual de estudio, en el siglo XXI, durante el primer gobierno nacional de izquierda en el país (2005-2010), señalando los puntos más innovadores.

ÍNDICE

I. <u>Introducción</u>	1
I.I. Aspectos Metodológicos	2
II. <u>Justificación Académica</u>	4
III. <u>Marco de Referencia</u>	9
III.I. Cultura y Estado	5
III.II. Políticas culturales y concepto de cultura	11
III.III. Modelos de política cultural	13
<i>III.III.i. Paradigma de democratización cultural</i>	13
<i>III.III.ii. Reubicación de la cultura en el campo de la política: Paradigma de la democracia cultural</i>	18
<i>III.III.iii. La participación como principio rector del nuevo paradigma</i>	21
IV. <u>Evolución de las políticas culturales: Reseña a nivel regional</u>	25
IV.I. Estado y Cultura: fines del siglo XIX – mediados del siglo XX	26
VI.II. Reorientación de las políticas culturales: fines del siglo XX	31
V. <u>Uruguay: Modelo de política cultural durante el siglo XX</u>	35
V.I. Dirección Nacional de Cultura: políticas culturales (1985-2005)	36
VI. <u>Primer gobierno nacional del Frente Amplio</u> <u>Dirección Nacional de Cultura: políticas culturales (2005- 2010)</u>	43
VI.I. Políticas difusionistas o “de circulación”	46
VI.II. ¿Viraje hacia una política cultural inclusiva? Reseña de políticas sin precedentes	49
VII. <u>Consideraciones finales</u>	53
Bibliografía	57

I. Introducción

El fin del siglo XX marcó un punto de inflexión en lo que hace al diseño y objetivos de las políticas públicas en materia de cultura, a nivel mundial. El propio concepto de *cultura* desde la perspectiva del Estado, implícito en toda política cultural, viró progresivamente desde la clásica concepción restringida y elitista hacia una más antropológica y abarcativa. Esto supuso la ampliación de objetivos de las políticas culturales, no ya limitadas a la difusión de bienes y servicios culturales clásicos y propios de la “alta cultura” (bellas artes, museos, formación artística y difusión del patrimonio nacional), sino a la promoción y reconocimiento de las diversas expresiones culturales de todos los sectores sociales. Esto es, un viraje desde el *paradigma de democratización* (dominante durante el siglo XX) hacia el *paradigma de democracia cultural*, que incorpora la participación ciudadana como dimensión clave y concibe a la política cultural como efectivo instrumento de *transformación social*.

En Uruguay, el inicio del siglo XXI estuvo pautado por el hecho histórico que significó el triunfo de la coalición de izquierda en las elecciones nacionales. En este sentido, durante este primer período de gobierno del Frente Amplio (2005-2010), se registraron cambios sustanciales en el área de la cultura; no sólo a nivel institucional, en el que se destacan normativas y leyes que marcaron un hito durante el período (Ley 18.384 de creación del Estatuto del Artista y Oficios Conexos, Ley de Cine, entre otros); si no a nivel macro, en lo que hace a los propios objetivos de las políticas culturales implementadas. Esto se tradujo en novedosas políticas focalizadas, orientadas al desarrollo de la propia creatividad y expresión artística de poblaciones vulnerables (programa “Usinas Culturales”, proyecto “Urbano”, entre otras).

Por otra parte, en julio de 2009, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) inaugura un inédito taller de formación artística denominado “Made in Cante”: taller de baile en el género de la “cumbia villera”. La polémica surgida a partir de entonces, a nivel de los medios de comunicación y a partir de la enérgica oposición de importantes actores

políticos y sociales, resulta por demás ilustrativa de estas dos formas de concebir la cultura y el rol del Estado en esta materia. En el marco de este debate, expresiones como “*decadencia cultural*”, de un lado, y “*postura clasista*” de otro, representan la esencia misma de este dilema; y dan cuenta de los impulsos, las resistencias y, en definitiva, del enorme desafío que implica el viraje hacia un nuevo paradigma de políticas culturales en el sistema uruguayo.

II. I. Aspectos metodológicos

La ampliación del concepto de *cultura*, en tanto objeto de política pública, y la revalorización de la dimensión social de la política cultural, son algunos de los mojones del vínculo entre Cultura y Estado que plantea el nuevo paradigma.

Esta *dimensión social* de la política cultural es de la que se ocupa este trabajo, de carácter descriptivo y exploratorio, y que pretende aproximarse a responder la siguiente pregunta guía: *¿en qué medida se dio un viraje de paradigma en materia de política cultural, a partir de la asunción del Frente Amplio y durante ese primer período de gobierno nacional (2005-2010)?*

Para ello, el marco de referencia remitirá a los postulados teóricos vinculados a los dos grandes paradigmas en materia de políticas públicas en el área cultural. A saber, el paradigma de *democratización cultural* (o paradigma extensional), y el paradigma de la *democracia cultural* o de “recuperación de la experiencia popular” (Ander-Egg, 1987; Rubinich, 1993).

Cabe destacar que se trata de dos modelos operacionales, puros; dos presupuestos teóricos que, a nivel empírico, siguen el principio de complementariedad y no de alternancia. Se trata, en rigor, de formas arquetípicas de los *objetivos* de la política cultural.

A tales efectos, se realizará un repaso de las principales políticas culturales desde la restauración democrática en nuestro país, a partir de un análisis descriptivo de los principales programas llevados adelante por la Dirección Nacional de Cultura, del Ministerio de Educación y Cultura, durante dicho período (post 1985); y los desarrollados durante el primer gobierno nacional de izquierda en el siglo XXI (2005-2010). Se trabajará con fuentes de información secundaria: principalmente documentos oficiales del Ministerio de Educación y Cultura, informes, archivos de prensa, entre otros.

Dado su carácter exploratorio-descriptivo, y la naturaleza de su objeto de estudio, cabe destacar que el presente trabajo no pretende ir más allá de esbozar una respuesta a la pregunta que lo guía. Está fuera de su alcance, por lo tanto, establecer conclusiones o afirmaciones determinantes. Pretende, en definitiva, en base al marco teórico manejado y a partir de la dimensión seleccionada, dar cuenta de la evolución de las políticas culturales a nivel nacional durante el período de estudio.

A tales efectos, a continuación se expondrá, en primer término, la justificación académica del presente trabajo. En segunda instancia, el marco teórico de referencia; esto es, los principales lineamientos teóricos vinculados a los diferentes modelos de política cultural (encolumnados en los dos grandes paradigmas). Posteriormente, una reseña de la evolución de las políticas culturales y sus principales hitos a nivel regional. En el quinto capítulo se dará cuenta del caso uruguayo: un repaso de las políticas culturales durante el siglo XX, en el marco de la Dirección Nacional de Cultura, con especial hincapié en el período de restauración democrática y fundamentalmente las que hacen al período puntual de estudio, en el siglo XXI, durante el primer gobierno nacional de izquierda en el país (2005-2010).

En última instancia se presentarán los principales hallazgos y las consideraciones finales.

II. Justificación académica

Históricamente, la relación entre Estado y Cultura ha sido una de las más complejas en relación a otras áreas de intervención pública. De hecho, la propia idea de “injerencia” del Estado en materia de cultura, es pasible, seguramente como en ninguna otra, de una permanente interpelación sobre el accionar del Estado según criterios efectivamente democráticos¹. Esta interpelación podría sintetizarse de la siguiente manera: ¿qué expresiones culturales, artísticas se debe apoyar (y cuáles no)? En un área tan vasta como la cultura, ¿en qué campos puntuales se debe intervenir? O, en definitiva, y de modo más global: ¿Cuál es el rol (alcance y limitaciones) del Estado en materia cultural?

Es evidente que las características propias de la cultura, en tanto objeto de política pública, explican la naturaleza compleja de dicha relación. En primer lugar porque, a diferencia de la economía o de otras áreas de la sociedad, el quehacer cultural involucra, antes que nada y por antonomasia, la transmisión, difusión y producción *de valores simbólicos*.

Por otra parte, más allá de su rol fundamental en lo que hace a la configuración de la identidad nacional, a la formación y consolidación de ese imaginario colectivo en relación a un “nosotros mismos” (el acervo nacional, el patrimonio), la cultura como objeto de política pública estuvo asociada durante décadas a una idea de “ocio”; a una suerte de instancia recreativa, de goce estético a través de las diferentes manifestaciones del arte. O, en términos de García Canclini, la cultura considerada tradicionalmente como un área de intervención pública carente de “*utilidad práctica*” (García Canclini, 1987: 60). Esto explica el tradicional posicionamiento secundario de

¹ “*Más que en todos los otros dominios donde el Estado está llamado a intervenir, su capacidad de funcionar según criterios democráticos está a prueba cuando se trata de cultura (...), puesto que un control extenso arruinaría el principio sobre el cual se ha fundado y sin el cual la cultura padece de asfixia: la libertad*”. Commission fédérale d’experts pour l’étude de questions concernant la politique culturelle suisse. Berna, 1975. En: Harvey, Edwin. Políticas culturales en Iberoamérica y el mundo. Ed. Tecnos, 1990 (p. 133)

esta área a nivel institucional, en el organigrama del Estado e incluso en las agendas de gobierno. En este sentido, durante la mayor parte del siglo XX, la cultura como campo de intervención estatal estuvo limitada a las clásicas funciones del Estado en esta materia, y a su histórica subsidiariedad administrativa, sobre todo, del sector educativo.

A nivel académico, el panorama fue consecuente con esta realidad. No fue sino hasta hace unas décadas en que la cultura como objeto de política pública comenzó a ser abordada desde su especificidad por diferentes estudios, que por abrumadora mayoría se centraron en la dimensión económica de la cultura. Y vinculada, fundamentalmente, a la noción de desarrollo. Este incipiente corpus teórico fue propulsado, a su vez, por la intensa actividad de organizaciones internacionales como la UNESCO, encuentros intergubernamentales y creación de comisiones internacionales, que sobre esta materia cobraron auge durante las últimas décadas del siglo XX y de cara al nuevo milenio.

En Uruguay, hasta bien entrado el siglo XXI, el vacío teórico marcó la pauta en lo que hace al análisis y evolución de las políticas públicas en materia cultural. Referencias ineludibles (entre otros), y pioneros en este sentido, constituyen los trabajos de 1992, de Claudio Rama y Gustavo Delgado (*“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”*, FCU); y el estudio llevado adelante por Stolovich, Lescano y Mourelle, en 1997², centrado en las industrias culturales y la dimensión económica de la cultura. En los últimos años, la producción académica fue más intensa, sobre todo en el área de la institucionalidad cultural. En rigor, esta sistemática ausencia de abordajes académicos sobre el área específica de las políticas culturales con enfoque en su *dimensión social*, generó mi interés en emprender la realización del presente trabajo; que, por lo tanto, es de carácter exploratorio.

A comienzos del siglo XXI, la *cultura* (a nivel mundial) cobra una nueva significación desde la perspectiva del Estado. El inicio del nuevo siglo marcará la consolidación de un

² Stolovich, Lescano, Mourelle. *La Cultura da trabajo. Entre la creación y el negocio: Economía y Cultura en Uruguay*. Ed. Fin de Siglo, 1997

nuevo paradigma en materia de políticas culturales, enmarcada en el concepto genérico de “*democracia cultural*”; vinculado a la noción de ciudadanía y de participación efectiva de todos los sectores de la sociedad en la producción de bienes culturales. En este sentido, la noción de *ciudadanía cultural*, eje del nuevo paradigma, supone una reivindicación del derecho cultural del ciudadano, en su doble dimensión: como consumidor (rol pasivo) y como creador de cultura, asumiendo un rol activo en el entramado cultural del que forma parte. Dicho de otra forma, implica una reivindicación de la libre expresión y desarrollo de las diferentes *culturas* existentes al interior de la comunidad, a través de la expresión artística y de cualquier producto derivado de la propia creatividad (Ander-Egg, 1987).

La *inclusión social* será el principio orientador fundamental de las políticas culturales que se enmarcan en este nuevo paradigma. Esto supone, desde el Estado, una sustancial reformulación de las políticas públicas en materia cultural. Considerando la política pública como “*el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, alrededor de objetivos explícitos*” (Muller y Surel, 1998:13), esta reformulación implicará virar desde las clásicas políticas difusionistas, cuyo principal objetivo es el *acceso* de la población a la oferta de bienes y servicios culturales (democratización cultural), a políticas culturales cuyo principal objetivo es la *inclusión* y participación efectiva de todos los sectores en la producción de cultura (democracia cultural).

En Uruguay, las políticas culturales durante el siglo XX estuvieron alineadas con el paradigma de democratización. Como se detallará en el capítulo V, la abrumadora mayoría de las políticas implementadas desde la Dirección Nacional de Cultura estuvieron orientadas a la difusión y formación en bellas artes (museos, ópera, ballet, conservatorio de música, entre otras). Hacia fines del siglo XX y durante el período post-dictadura, el eje estuvo en la descentralización geográfica y difusión de artistas nacionales. Emblema de esto último es el programa “Cultura en Obra” (período 1990-1995), que implicó la realización de más de 150 eventos artísticos (obras de teatro, espectáculos musicales y demás eventos artísticos) desarrollados a lo largo y ancho del

territorio, bajo la premisa de *“llevar a todo el país eventos de primer nivel cultural”* (MEC, 1997:59)

A partir de 2005, comienzan a implementarse políticas culturales sin precedentes en nuestro país, en línea con los aspectos centrales del paradigma de democracia cultural. Se parte de una concepción más antropológica de la cultura (que reconoce y promueve las diferentes expresiones culturales de la sociedad), e implica políticas orientadas a garantizar los derechos culturales en ambas dimensiones: en tanto acceso y producción de cultura. Esto se traduce en programas focalizados en poblaciones específicas: proyecto *“Urbano”*, focalizado en población en situación de calle; *“Usinas Culturales”* (espacios equipados para la creación artística), orientado a sectores de contexto crítico y población privada de libertad (Cárcel Departamental de Paysandú y Centro Penitenciario de Santiago Vázquez), talleres de creación en el Hospital Vilardebó, entre otros³.

Por otra parte, y como ya se ha mencionado, resulta interesante el debate suscitado a partir de la apertura del proyecto *“Made in Cante”*, a instancias de la Dirección Nacional de Cultura, en julio de 2009, y que configura el puntapié inicial de este trabajo. Esta instancia de formación artística (taller de baile) en el género de la *“cumbia villera”*, implementada por el Ministerio de Educación y Cultura, resulta inédita en múltiples aspectos. Si bien de adhesión masiva en determinados estratos, se trata de un área claramente alejada de los tradicionales géneros artísticos de promoción y difusión por parte del Estado. La clásica (y no tan perimida) dicotomía entre *“alta cultura”* y *“baja cultura”* (Rubinich, 1993) emerge de forma clara a partir de esta iniciativa. Este debate puso sobre el tapete, entonces, todos los aspectos esenciales que hacen al paradigma de la democracia cultural.

El ex Director de la Orquesta Filarmónica de Montevideo, Federico García Vigil, desató la polémica en ese entonces al considerar que *“el público más ignorante consume esa*

³ Web institucional de la DNC-MEC www.cultura.mec.gub.uy

basura (...) La cursilería y el mal gusto han alcanzado un nivel importante dentro de la creación musical del hombre". Agregaba que ese tipo de taller impartido por el MEC da cuenta *"de la decadencia fenomenal que estamos viviendo"*⁴

El entonces director Nacional de Cultura, Hugo Achugar, sostenía que esta postura es *"muy frecuente de un sector de la población uruguaya"*, pero que no se podría difundir un solo tipo de cultura porque *no sería democrático*⁵. En esta misma línea, la entonces Ministra de Educación y Cultura, María Simón, expresaba, por otra parte, que *"no se pueden hacer afirmaciones clasistas"*. Y que, *"lo que importa es que la gente tiene derecho a elegir y a expresarse; y si los acercamos con la cumbia villera y les permitimos tener distintas manifestaciones culturales, también se van acercar a otras que ni siquiera saben si les gusta, porque nunca tuvieron acceso a ellas"*⁶.

En definitiva, estas posturas contrapuestas representan cabalmente esas dos grandes perspectivas sobre la "cultura" y el rol del Estado en esta materia; que, en un contexto democrático, implica siempre una suerte de tensión o "difícil equilibrio", como plantea Hugo Achugar, en cuanto a *"calidad, equidad e inclusión"*⁷.

⁴ El Observador 11/04/2011

⁵ Extracto de programa radial "No Toquen Nada" en: www.180.com.uy 27/08/2009

⁶ Diario Últimas Noticias 31/08/2009

⁷ Entrevista a Hugo Achugar. "La Diaria" 05/11/2009

III. Marco de referencia

Dado el objeto de estudio de este trabajo, el marco teórico estará dado por lo que, en la bibliografía específica, se identifican como los dos paradigmas de intervención pública en materia cultural. A saber, el paradigma de *democratización cultural* (o “extensionismo”), y el paradigma de *democracia cultural* (o de “recuperación de la experiencia popular”).

Como ya se ha mencionado, se trata de dos modelos operacionales, que a los efectos metodológicos suelen exponerse como modelos puros, a fin de identificar y clasificar diferentes estilos de política cultural, básicamente en función de dos dimensiones: a nivel macro, su objetivo (producto de una decisión política), y el concepto (o, más bien, la amplitud del concepto) de *cultura* subyacente (Ander-Egg, 1987)

Es por esto que, en los hechos, son complementarios y en ningún caso mutuamente excluyentes. Son, en rigor, producto de la evolución histórica, política y social⁸. Es adecuado, entonces, referirse más bien a un paradigma dominante de política cultural, en un período determinado (García Canclini, 1987; Ander-Egg, 1987).

III.I. Cultura y Estado

Si bien es indiscutible que los vínculos entre cultura, arte y Estado tienen siglos de antigüedad, también es cierto que las “políticas culturales”, entendidas como planes de acción concretos por parte del Estado, orientados a satisfacer determinados objetivos y respaldados en una estructura administrativa e institucional específica, son un fenómeno relativamente reciente. En rigor, su origen data de mediados del siglo XX.

⁸ En este sentido, algunos autores se refieren a “generaciones de políticas culturales”. Fabrizio, Claude (1981). *Essai d'analyse de la problématique culturelle mondiale et esquisse d'une prospective mondiale du développement culturel*. UNESCO

A partir de ese momento, y como plantea Ander-Egg, *“ya no se trata de una especie de mecenazgo que puede ejercer el Estado u otras organizaciones alentando, protegiendo y promoviendo determinadas actividades culturales, sino de un servicio público, reconocido institucionalmente, que pretende beneficiar al conjunto de la población permitiendo a los ciudadanos participar del modo más amplio posible en la vida cultural de la nación”* (Ander-Egg 1987: 38)

En otras palabras, se asume la responsabilidad de una acción pública en esta área, con un radio de acción circunscripto al plano macro de la cultura. Esto es, el ámbito público e institucionalizado (Brunner, 1985). La creación del Ministerio de Cultura de Francia (con André Malraux a la cabeza), en 1959, marcó un hito en este sentido. Más allá de haber configurado todo un estilo de política cultural, como se verá más adelante (orientado a la democratización en el acceso a los bienes culturales), suele adjudicársele la “creación” de las políticas culturales, durante el siglo XX. Y, en alguna medida, tal como las concebimos hoy.

De esta primera etapa, resulta ilustrativa la definición de política cultural como el *“conjunto estructurado de intervenciones conscientes de uno o varios organismos públicos en la vida cultural. Entendiendo por vida cultural las manifestaciones sociales ligadas al ocio, al placer y al perfeccionamiento, de una forma compartida”* (Fernández Prado, 1991)

En este sentido, y a los efectos de este trabajo, entenderemos la política cultural en un sentido más amplio, como: *“El conjunto de principios operativos, de prácticas sociales, conscientes y deliberadas; de procedimientos de gestión administrativa o presupuestaria, de intervención o no intervención, que deben servir a un Estado tendiente a la satisfacción de ciertas necesidades culturales de la comunidad, mediante el empleo óptimo de todos los recursos materiales y humanos de los que dispone una sociedad determinada en un momento considerado”* (Harvey, 1990 :125)

Por otra parte, históricamente los *dominios culturales* (Harvey, 1990) o áreas tradicionales de intervención del Estado en materia de cultura, pueden dividirse en cuatro. En primer lugar, las acciones vinculadas a la conservación, desarrollo y difusión del *patrimonio histórico y cultural* (esto incluye gestión de archivos, bibliotecas, museos, entre otros). En segundo lugar, las acciones tendientes a incentivar la *creación artística*, a través de diferentes vías. En tercer lugar, la *formación artística* (conservatorios de música, entre otros). Por último, la *difusión del arte* en sus diversas manifestaciones (música, danza, entre otras), tradicionalmente limitada, casi exclusivamente, a las “bellas artes” (música de cámara, ópera, ballet). En definitiva, estas son las “funciones esenciales” de la política cultural (Harvey, 1990), y que marcan la tónica del vínculo entre cultura y Estado, desde sus orígenes y hasta bien entrado el siglo XX.

Por otra parte, si como sostiene Thomas Lowy, “*cada política cultural dependerá del momento histórico en que se desarrolla, el lugar en que se articula y de los receptores a quienes se dirige (...) De la dinámica social, en definitiva*”⁹, entonces esa dinámica, los diferentes contextos y la propia evolución histórica, darán forma a diferentes modelos de política cultural. Esto supone, entre otros elementos, diferentes *objetivos* y diferentes *conceptos de cultura* subyacentes.

III.II. Políticas culturales y conceptos de cultura

Toda política cultural, necesariamente, parte de una determinada noción de cultura. Es, en definitiva, el reflejo de una determinada perspectiva del Estado sobre la “*cultura*”. Probablemente pocos conceptos (tan relevantes) tengan una gama de acepciones tan amplia; o más bien una elasticidad tal, que permita englobar una amplia diversidad de significados, que van desde los más reduccionistas hasta los más abarcativos.

⁹ **Lowy, Thomas (1997)**. “La saludable relatividad de las políticas culturales”. Revista Prisma. N° 8, 1997 (pág. 33)

La concepción más limitada de cultura se remonta a los propios orígenes del término (vinculado al cultivo de la tierra), y su posterior viraje a un sentido figurado, como “cultivo” del hombre, fundamentalmente a través del arte y de las ciencias. La cultura, en definitiva, en su concepción más restringida: asociada fundamentalmente a erudición, bellas artes y refinamiento intelectual.

El auge y consolidación de la antropología a fines del siglo XIX, ampliará y modificará sustancialmente el concepto, no sólo reconociendo y validando la existencia de diversas “culturas”, sino incorporando a esta noción prácticamente la totalidad de comportamientos y modos de ser adquiridos de una sociedad. En este sentido, la cultura es *“aquel todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres, y cualesquiera otros hábitos y capacidades adquiridos por el hombre”* (Tylor, 1995: 29). Desde esta perspectiva, es una cosmovisión que contiene guiones específicos que matizan cómo y por qué los grupos se comportan como lo hacen. Es una noción abarcativa, holística, que incluye tanto los aspectos cognitivos como afectivos de la realidad social y, en definitiva, el comportamiento de los individuos al interior de la misma (Howard, 1997).

En definitiva, y en términos generales, ambas concepciones configuran dos dimensiones de la cultura: la antropológica, que remite a esto último y que se traduce en la clásica definición de cultura de Geertz, entendida como *“una trama de significación históricamente transmitida, encarnada en símbolos, un sistema de concepciones heredadas expresadas en formas simbólicas a través de las cuales los hombres se comunican, perpetúan y desarrollan su conocimiento y actitudes sobre la vida”* (Geertz, 1973: 89). Y, por otro lado, la dimensión estética, asociada a un concepto de cultura restringido y que primó durante siglos, asociado fundamentalmente al refinamiento intelectual y al arte; restringido, a su vez, a los bienes culturales propios de las bellas artes y la “alta cultura”.

Desde la perspectiva del Estado, siguió primando fuertemente a lo largo del siglo XX esta concepción restringida y elitista de cultura, con eje en su dimensión estética. Si bien en

el diseño y formulación de políticas culturales resultaría poco factible un abordaje de la cultura en un sentido antropológico puro, dado que desde esa visión, toda acción humana sería una forma de acción cultural, por lo tanto inabarcable (Ander-Egg 1987); la evolución histórica, en las últimas décadas, marcó un claro y definitivo rumbo de aproximación en ese sentido.

A partir de estas diferentes concepciones de *cultura* que orienta la acción cultural de gobierno (y de los objetivos de esta última), se perfilan los diferentes modelos de política cultural. A partir de ellos, a su vez, se identifican los dos grandes paradigmas de intervención pública en esta área.

III.III. Modelos de política cultural: visión, alcances y objetivos

III.III.i Paradigma de democratización cultural

Siguiendo la línea de evolución histórica, el primer modelo de política cultural es de tipo patrimonial (o modelo de política cultural patrimonial); que no sólo es históricamente el primero, sino que durante mucho tiempo, ha sido la política cultural por excelencia. En este modelo subyace una concepción patrimonial de la cultura, asociada a los relatos fundacionales de las naciones; y por ende, la función primordial del Estado en el área de la cultura es “salvaguardar”, desarrollar y difundir esos bienes del patrimonio histórico-cultural nacional.

Autores como Harvey, sitúan el origen de estas políticas en el período post Revolución Francesa, a partir del hito que significó la transformación revolucionaria del Palacio Real del Louvre, en el “museo de la República”, como símbolo de la identidad nacional francesa (Harvey, 1990)

Estrechamente vinculado a este modelo, y ya más cercano en el tiempo, toma forma el modelo difusionista o extensionista (que se consolida e institucionaliza a comienzos de

los años sesenta), y que añade al modelo anterior una acción expresa de oferta cultural (fundamentalmente, difusión de las bellas artes y formación artística en las mismas). Se caracteriza por una fuerte vocación estatista (administración pública centralizada) e “ilustrada”; y, por ende, con un claro eje en la dimensión estética de la cultura.

Ambos modelos configuran el paradigma de *democratización cultural*, cuyo principal objetivo es ampliar el acceso a la cultura, favorecer el consumo cultural de la población a través de políticas difusionistas. Es decir, “*ampliar el campo de los receptores de cultura*” (Coelho, 2009: 118). En este sentido, y considerando que el derecho individual a la cultura incluye dos dimensiones: derecho al acceso y disfrute de los bienes culturales, y a la *participación activa del individuo en esa producción de bienes, en tanto forma de expresión* (Harvey, 1990); este modelo opera, claramente, contemplando únicamente la primera de esas dimensiones.

Su objetivo primordial es facilitar e incrementar el acceso a los bienes culturales (el foco está en el aspecto “cuantitativo”). **Las políticas, en este marco, se orientan a corregir la brecha cultural en ese sentido.** En términos de Ander-Egg, “*esta política busca asegurar el acceso a los bienes culturales al mayor número posible de personas (...) La preocupación central está en la idea de difusión cultural y acceso libre y democrático a la cultura*” (Ander-Egg, 1987: 43)

Por este motivo, la **descentralización geográfica** es la dimensión clave de este modelo; y constituirá una dimensión esencial de toda política cultural, a partir de entonces. En este marco, la importancia fundamental de la descentralización territorial radica en el objetivo de favorecer una mayor circulación de esos bienes, pero considerando, además, que “*la descentralización en el campo de la política cultural, no obedece fundamentalmente a una necesidad de eficacia administrativa (aunque también esto es significativo), sino a un principio operativo conforme al cual las actividades culturales deben programarse (y obviamente realizarse) en el nivel más cercano posible a la población directamente afectada*” (Ander-Egg, 1987: 55)

Por otra parte, esa oferta o “menú cultural” que el Estado promueve y difunde, en el marco de este paradigma, está, naturalmente, vinculado a un determinado concepto de cultura. Y este es un concepto restringido; limitado casi exclusivamente a las bellas artes (o los bienes culturales propios de la “alta cultura”). En este sentido, se concibe a la cultura como el conjunto de obras “producidos por una minoría” (Rubinich 1993:22). Es, en definitiva, una concepción elitista, que hace alusión a una cultura estamental.

Como plantea Rodríguez Morató, estas políticas culturales **“tenían por objetivo hacer llegar al conjunto de la población la cultura canónica, que tradicionalmente había sido patrimonio de las élites”** (Rodríguez Morató, 2007: 30). En los hechos, estas políticas ponen foco en la inversión en infraestructura cultural, básicamente, a fin de ampliar los canales de distribución: salas, teatros, bibliotecas, auditorios (considerando, sobre todo y como ya se ha mencionado, la descentralización geográfica: se procura “extender” la infraestructura a todos los puntos del país).

Ese objetivo esencial de democratización en el acceso se traduce en el diseño de programas del tipo “cultura al alcance de todos”, talleres y proyectos que buscan fomentar el consumo cultural. Esto incluye programas de beneficios para ingreso a espectáculos, museos (cuando no son gratuitos, se establecen días de acceso libre), teatros, y otras instituciones difusoras de la alta cultura.

De este paradigma de democratización cultural, resulta icónica la gestión de André Malraux, en el marco del Ministerio de Cultura de Francia, a partir de 1959. Y, fundamentalmente, lo que fuera su mayor hito en este sentido: las *maisons de la culture*, creadas en 1961. Con la expresa misión de *“transformer en un bien commun un privilège”*¹⁰, las “casas de la cultura” representan cabalmente este tipo de modelo de democratización cultural.

¹⁰ Web institucional del Ministerio de Cultura de Francia. Documento relativo a la conmemoración de los 40 años de la apertura de la primera Casa de la Cultura, en Havre, en 1961.
<http://www.culture.gouv.fr/culture/historique/rubriques/43ans.pdf>

En este sentido, dice Ander-Egg: “[Las casas de la cultura] constituyen una mediación entre el arte y el pueblo, una de sus principales funciones es la de servir de trasvase de los bienes culturales, haciendo accesibles las obras culturales, asegurando el más amplio acceso al patrimonio cultural” (Ander-Egg, 1987:43). En este marco de políticas difusionistas (cuyo eje es la descentralización territorial), también se incluyen proyectos que “acercan” el arte a diferentes puntos del territorio, no sólo a través de esos canales de distribución. Por lo general, obras clásicas de teatro, música tradicional, espectáculos de danza, que de forma itinerante y a través de diferentes medios, recorren diferentes puntos del territorio. De esto resulta ilustrativo el programa **“Cultura en Obra”**, en Uruguay, implementado a mediados de los años noventa.

Se trata de un modelo de política cultural que, como plantea Rubinich, **“parte de una idea indiferenciada de público, que no toma en cuenta la heterogeneidad existente en una sociedad y supone que logrado el contacto público-obra de arte, se produce el desarrollo cultural”** (Rubinich, 1993:41). Este es, precisamente, el concepto de cultura y de “desarrollo cultural” que, a nivel global, será puesto sobre el tapete y revisado más adelante en el tiempo; marcando un punto de inflexión en lo que hace al diseño y objetivos de políticas culturales.

En otros términos, en este paradigma no hay un punto de contacto con las propias necesidades culturales o demandas de la ciudadanía. Es decir, el rol de los destinatarios de este tipo de programas se caracteriza por la pasividad. **Se concibe al ciudadano como un mero “espectador”, un consumidor de esa oferta cultural que se le presenta.** Se trata de políticas, en definitiva, que procuran extender la **oferta cultural** (que suele estar incluida dentro de determinados parámetros estéticos), ya sea de bienes culturales o servicios (como la formación artística), sin pensar en formas particulares de acercamiento a determinados sectores (Rubinich 1993).

Se caracteriza por la ausencia de políticas focalizadas (orientadas específicamente a sectores socio-económicos o poblaciones vulnerables), más allá de ese “menú” cultural, al que el ciudadano accede en calidad de asistente, espectador u oyente. El concepto de

participación, por lo tanto, es extremadamente restringido. Es, como plantea Rubinich, “*entendido muy vagamente como presencia de público en espectáculos*” (Rubinich 1993:18).

Rubinich retoma la clásica dicotomía “alta cultura – baja cultura” para explicar la simpleza (y principal falencia) de este tipo de políticas: la no contemplación (y, por ende, problematización) de las diferencias culturales (gustos y necesidades), de los diferentes sectores que componen la sociedad. En este sentido, dirá: “*la relación entre la alta cultura y la cultura popular no plantea demasiadas dificultades a una noción extensionista tradicional, porque ignora uno de los términos de la relación*” (Rubinich 1993: 41). Las “dificultades” (o polémica) generadas en Uruguay a partir del proyecto artístico “Made in Cante”, resultan ilustrativo de esto último.

Como plantea García Canclini, la no contemplación (en el diseño de políticas culturales) de esa alteridad, de esas zonas culturales que escapan a los “parámetros” tradicionales, redundante en que este paradigma de democratización (por sí solo) y en su afán difusionista, culmine en un mero intento de “popularización de las artes eruditas” (García Canclini, 1987). Esto supone, claro está, excluir la posibilidad de expresión de esas zonas culturales (a través del arte, de la propia creatividad); limitar la posibilidad de una participación activa de la ciudadanía en la producción de cultura. Un aspecto clave, por otra parte, de la **ciudadanía cultural**.

En este sentido, el paradigma de democratización tiende a concebir a la “alta cultura” como la expresión verdadera (la legítima), lo que implica limitar (en la medida que no fomenta) la expresión de las diferentes subculturas que coexisten en una sociedad (Girard, 1982). Y, como sostiene García Canclini, “**puesto que no hay una cultura legítima, la política cultural no debe dedicarse a difundir sólo la hegemónica, sino a promover el desarrollo de todas las que sean representativas de los grupos que componen la sociedad**” (García Canclini, 1987: 50)

Por otra parte, resulta claro el carácter regresivo de este tipo de políticas, si no se enmarcan en un plan de políticas culturales orientado al desarrollo cultural, en un sentido más amplio. En términos de Ander-Egg, “una política cultural que se limitase a preservar el patrimonio cultural y a la difusión cultural, tendería a beneficiar a una minoría ya privilegiada culturalmente, con lo que se acentuaría la brecha o foso cultural entre diferentes sectores de la sociedad” (Ander-Egg 1987: 42)

En definitiva, estas características del paradigma de democratización le valieron numerosas críticas a mediados de los años ochenta, y sentaron las bases de un debate a nivel global, en un contexto histórico que favoreció la revisión, no sólo del paradigma dominante de política cultural, sino de la valorización de la cultura misma como herramienta de inclusión social y motor de desarrollo.

III.III.ii Reubicación de la cultura en el campo de la política:

Paradigma de la democracia cultural

La reconsideración del valor económico y social de la cultural, su rol esencial en los procesos de desarrollo, la emergencia y consolidación de los derechos culturales (individuales y comunitarios) en su doble dimensión (derecho al acceso y a la producción de cultura: el derecho a la creatividad y expresión de los diferentes sectores socio-culturales que forman parte de la sociedad), son algunos de los factores que marcaron un punto de inflexión en la evolución de las políticas culturales, y marcaron la pauta de un nuevo rol del Estado en materia de cultura.

Esto se pone de manifiesto, ya en la década del setenta, con la organización de la conferencia intergubernamental (por parte de la UNESCO) dedicada, por primera vez en la historia, a la temática de las políticas públicas en el área de la cultura. En ese marco se expresaba que: *“El hombre es el medio y el fin del desarrollo; no es la idea abstracta y unidimensional del Homo Economicus, sino una realidad viviente, una persona humana, en la infinita variedad de sus necesidades, sus posibilidades y sus aspiraciones.*

Por consiguiente, el centro de gravedad del concepto de desarrollo se ha desplazado de lo económico a lo social, y hemos llegado a un punto en que esta mutación empieza a abordar lo cultural”¹¹

La dimensión cultural, a partir de entonces, no sólo será considerada una dimensión fundamental en los procesos de desarrollo, sino un aspecto clave en la construcción de los procesos democráticos y en tanto herramienta de inclusión social. Esto supone, entre otras cosas, un sustancial “cambio de concepto” de cultura por parte de los Estados; que, naturalmente, impactará en el diseño y objetivos de las políticas culturales.

En este sentido, el nuevo paradigma asume una concepción amplia y más bien antropológica de la cultura, tomando distancia notoriamente del concepto subyacente en el modelo de democratización. De esta forma, se asume que *“la cultura no es ya sólo una acumulación de obras y de conocimientos que una minoría selecta produce, recoge y conserva para ponerlos al alcance de todos, o que un pueblo rico en pasado y en patrimonio ofrece a otros como un modelo del que les había privado su historia; que la cultura no se limita al acceso de las obras de arte y a las humanidades, sino que es al mismo tiempo adquisición de conocimientos, exigencias de un modo de vida y necesidad de comunicación; que no es un territorio que ha de conquistarse o poseerse, sino una manera de comportarse consigo mismo, con sus semejantes y con la naturaleza. Que no es solamente una esfera que conviene todavía democratizar, sino que se ha convertido en una democracia que es necesario poner en marcha”¹²*

¹¹ Discurso de René Maheu, Director General de la UNESCO, en el marco de la “Primera Conferencia Intergubernamental sobre los aspectos institucionales, administrativos y financieros de las Políticas Culturales”. Venecia, 1970
Disponible en: <http://www.culturalrights.net/es/documentos.php?c=18&p=197>

¹² Informe Final. Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales en Europa (UNESCO) Helsinki, 1972. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000014/001486SB.pdf>

En el **paradigma de la democracia cultural**¹³ subyace una noción más amplia de cultura, con procesos que permite, desde el punto de vista de la política cultural, un rol más activo del ciudadano. Se incorporan a esta noción, además de las bellas artes y los bienes culturales “clásicos”, las diversas formas en que se expresa y desarrolla el individuo (Subercaseaux, 2001); y esto implica, naturalmente, el reconocimiento y la inclusión de todos los sectores socioculturales, en el marco del diseño de las políticas concretas.

Como plantea Ander-Egg, “el término *cultura* se emplea en la acepción de trabajo creador o de acciones directamente orientadas a mejorar la calidad de vida a través de actividades intelectuales, artísticas, sociales y recreativas” (Ander-Egg, 1987: 38). El rol del Estado, entonces, no es ya sólo de difusor, sino también de facilitador, “*de agente que abra camino e incentive la creatividad y la creación en todos los estratos*” (Subercaseaux 2001: 230), en la medida que, como plantea Hugo Achugar, “**el Estado no es el depositario de la ‘verdad cultural’ ni del ‘gusto cultural’, ni tiene la responsabilidad ni el derecho de imponer su ‘gusto’ o sus ‘valores’ al conjunto de la sociedad**” (Achugar, 2007: 175)

En este sentido, “*las políticas de democracia cultural pusieron el énfasis en el fomento de la propia actividad cultural de la población, abandonando toda actitud jerarquizante en materia cultural*” (Rodríguez Morató, 2007: 30). Esto supone un cambio sustancial en el concepto de **participación** cultural, que es la dimensión por excelencia de este paradigma; concebida ahora como acción, participación activa en la generación de bienes culturales, y en tanto reconocimiento y valorización de la *diversidad de expresiones culturales* al interior de la sociedad.

¹³ Para referirse a este paradigma, autores como García Canclini (1987) utilizan la expresión genérica “democracia participativa” en materia cultural. Rubinich (1993) opta por “basismo” (en contraposición a la alternativa opuesta, extensionismo) o modelo de “recuperación de la experiencia popular”

III.III.iii La participación como principio rector del nuevo paradigma

La revalorización de la participación ciudadana implica un reconocimiento de las necesidades de los diferentes sectores socioculturales, el fomento de la propia creatividad; y en consecuencia, el ejercicio pleno de los derechos culturales de la población, y no meramente el incremento y mejor distribución de la oferta cultural brindada a la comunidad. En este sentido, el modelo de democracia cultural *hace hincapié en los procesos, más que en el producto en sí* (Caride Gómez, 2005). La cuestión principal reside en facilitar el acceso a la producción de cultura, entendida como uno de los derechos culturales básicos, y que implica, entre otros factores, la afirmación o renovación de la identidad a través del arte y la cultura.

Considerando que el paradigma de la democracia cultural **“encuentra su justificación en las aspiraciones, las necesidades y los comportamientos culturales de la población”** (Harvey, 1990: 137), el fomento de la participación cultural activa es también una forma de “visibilizar”, de hacer presente a los diferentes grupos sociales y su visión del mundo. Es, en definitiva, una manera en la que la sociedad se reconoce a sí misma (Lahera, 2004)

El proyecto “Usinas Culturales”, desarrollado en Uruguay a partir de 2009, da cuenta de esto último. Como se verá en detalle en el capítulo V, este proyecto (inédito en Uruguay) consiste en espacios dotados de equipamiento técnico, destinados a la creación artística (música, productos audiovisuales, video-documentales) y orientados a sectores socioeconómicos vulnerables. Estos productos culturales son resultado de la propia iniciativa y creatividad de sus autores (el Ministerio se limita a brindar apoyo técnico para la producción y post-producción), y por tanto representan su genuina expresión cultural y permiten, a través de ella, un acercamiento a su “visión del mundo”¹⁴

En términos de Harvey, y confrontándola con el paradigma de democratización, puede afirmarse que **“esta posición [paradigma de democracia cultural] acentúa los aspectos**

¹⁴ Ejemplos de estos trabajos desarrollados en las “Usinas Culturales” se encuentran disponibles en la web institucional de la Dirección Nacional de Cultura: www.cultura.mec.gub.uy

de la demanda cultural, no se funda básicamente en una apertura cuantitativa o gratuita de las fuentes de cultura, sino en el aprendizaje cultural permanente, afirmando el valor de la participación del individuo y su carácter protagónico frente a los bienes culturales” (Harvey 1990: 138)

En este sentido, la participación *“genera un estado afectivo que produce autoestima y valoración, y reconocimiento por los demás. Es una necesidad fundamental y por lo tanto un derecho del hombre”* (Montaño, 1992: 28), por lo tanto puede afirmarse que este paradigma, a partir de la participación, se orienta en dos sentidos: asumir el **valor social de la política cultural** como instrumento de inclusión, y garantizar el pleno ejercicio de los **derechos culturales** de todos los ciudadanos (sin distinción de ningún tipo).

En lo que hace a las políticas, la implementación concreta que resulta de esta idea de acción cultural pasa por el diseño de programas que implican formas de relación *“cara a cara”*, en donde los diferentes sectores se expresan, producen cultura, atendiendo a sus demandas y generalmente guiados por un animador cultural (Rubinich, 1993:44). Esto implica la optimización e inversión en recursos materiales, humanos y de infraestructura; y supone incorporar a los tradicionales espacios culturales (o grandes *“templos culturales”*, teatros, museos), un repertorio de nuevos ámbitos de creación (barriales, itinerantes o incluso instalados en establecimientos de naturaleza no cultural).

En definitiva, es un aspecto clave en el marco de este paradigma, tanto la ampliación del circuito clásico (incorporando nuevas dinámicas, propias de este modelo de políticas) como la creación y desarrollo de espacios culturales no tradicionales. **Se trata, en este sentido, de desmitificar el valor sublime de la cultura y abrir los grandes equipamientos culturales a todo tipo de expresión creativa, y muy en particular a la diversidad de prácticas de la gente** (Bonet, 2005)

Considerando que *“una política cultural no se puede conformar con llegar a las minorías consumidoras de bienes culturales”*, es necesario involucrar a la población en su

totalidad (Ander-Egg, 1987: 67); es propio de este paradigma el diseño de **políticas focalizadas**, orientadas a determinados sectores o poblaciones vulnerables (que puede incluir desde programas específicos en barrios de contexto crítico, a proyectos culturales orientados a sectores de la población privada de libertad). De esto último, también resulta ilustrativo el proyecto “Usinas Culturales”, en Uruguay, que a partir de 2011 incluyó la instalación de estos espacios de creación artística en centros de reclusión (Cárcel Departamental de Paysandú y Centro Penitenciario de Santiago Vázquez - COMCAR).

Como plantea García Canclini: *“la redefinición del concepto de cultura ha facilitado su reubicación en el campo político, al dejar de designar únicamente el rincón de los libros y las bellas artes, al concebir la cultura en un sentido más antropológico, como el conjunto de procesos donde se elabora la significación de las estructuras sociales, se la reproduce y transforma mediante operaciones simbólicas; es posible verla como parte de la socialización de las clases y los grupos en la formación de las concepciones políticas y en el estilo que la sociedad adopta en diferentes líneas de desarrollo”* (García Canclini, 1987:25).

En definitiva, en el marco de este paradigma se promueven procesos de participación y de vida asociativa en la realización de las actividades culturales, reconociendo ante todo la coexistencia de múltiples “subculturas” al interior de la sociedad, y posibilitando la igualdad de oportunidades en cuanto a su desarrollo y expresión. **En un sentido cabal, la democracia cultural procura que cada uno pueda conducir su vida y su cultura, con el fin de desarrollar el conjunto de sus potencialidades, con especial respeto a la propia identidad cultural y de aquellos que no la comparten** (Ander-Egg, 1987)

A modo de síntesis, los principales aspectos de ambos paradigmas (su abordaje de la cultura, objetivos y principales medios), pueden resumirse a través del siguiente esquema:

Paradigma de DEMOCRATIZACIÓN CULTURAL	Paradigma de DEMOCRACIA CULTURAL
*Cultura “al alcance de todos”	* Cultura “de todos y para todos”
*Concepto de cultura restringido (dimensión estética y asociada a la “alta cultura” y las bellas artes)	*Concepto de cultura amplio (antropológico)
*Estrategia difusionista. Se centra en la oferta cultural	*Estrategia de promoción y animación. Se centra en la demanda
*Ciudadano como espectador/consumidor. Rol pasivo	*Ciudadano como creador/productor. Rol activo
*Derecho cultural en una dimensión: el acceso a la cultura	*Derecho cultural en ambas dimensiones: acceso y producción de cultura. <i>Ciudadanía cultural</i>
*Procura incrementar el mercado cultural	*Procura incrementar los canales que promuevan la expresión artístico-cultural de la ciudadanía
*Fomenta el acceso a los bienes culturales (difusión de la cultura patrimonial, museal y artística, vinculada a determinados parámetros estéticos)	*Fomenta la creatividad y libre expresión de los diversos sectores socio-culturales. Reconoce y promueve la diversidad de expresiones culturales
*Dimensión clave: descentralización	*Dimensiones clave: descentralización, participación e inclusión
*Los “templos culturales” son los espacios privilegiados de realización	*Creación y desarrollo de espacios culturales no tradicionales
*Programas generales en el marco de las políticas difusionistas	*Políticas focalizadas (programas específicos orientados a determinados sectores o grupos socialmente vulnerables)

*Elaboración propia, en base Ander-Egg (1987)

En definitiva, ambos paradigmas de política cultural representan diferentes visiones sobre aspectos tan cruciales en esta área, como son la concepción misma de cultura, de desarrollo cultural y la responsabilidad que le compete al Estado en este sentido. En términos de Rubinich, ***“cada uno de estos estilos piensa en una intervención que supone, como mínimo, la atenuación de las desigualdades culturales, resaltando de acuerdo al caso más o menos esta situación, y cargando la mirada sobre distintos aspectos del problema”*** (Rubinich, 1993). Pero además, cada uno es resultado, en este sentido, de la evolución histórica y de los diferentes contextos socio-políticos que ésta ha planteado.

IV. Evolución de las políticas culturales. Reseña a nivel regional

La institucionalización de las políticas culturales, como ya se ha mencionado, es un fenómeno relativamente reciente. La “voluntad política” de una acción de gobierno (institucionalizada y sistematizada) en materia de cultura, se da en el marco de los modernos Estados de Bienestar, y acorde a las nuevas responsabilidades y competencias que asumieron los Estados en diferentes áreas, durante el período de postguerra. En este sentido, la consagración de los derechos culturales como parte de los derechos humanos, la progresiva incorporación de los mismos en las constituciones latinoamericanas, la creciente autonomía administrativa del área cultural en el marco de las administraciones públicas, la revalorización de la dimensión social de la cultura (la política cultural asumida como política social) e indisolublemente vinculada al desarrollo, son algunos de los mojones que, entre otras cosas, dieron lugar a la emergencia del nuevo paradigma de política pública en esta área, hacia fines del siglo XX (Harvey, 1990).

De los aspectos más relevantes de este proceso, se da cuenta a continuación.

IV.I Estado y cultura: fines del siglo XIX – mediados del siglo XX

En el contexto latinoamericano, desde la etapa fundacional de las naciones independientes e incluso desde el período colonial, se configura un modo de relación entre Estado y cultura que, en varios aspectos, mantuvo vigencia como modelo de política cultural predominante hasta fines del siglo XX. Este modelo decimonónico estuvo pautado por el mecenazgo oficial y las incipientes políticas propias del modelo difusionista, a partir de la creación de las primeras instituciones culturales, vinculadas fundamentalmente al patrimonio nacional y a las bellas artes. Esto es, la etapa de la fundación de los grandes “templos culturales”: teatros nacionales, los museos, las bibliotecas nacionales, hemerotecas, fonotecas y conservatorios de música y artes. En Uruguay, por ejemplo, la creación de la Biblioteca Nacional en 1816, o el Museo de Historia Nacional, ya en 1911.

A nivel de la institucionalidad normativa, comienzan a sancionarse durante este período importantes leyes de protección de bienes arqueológicos, en diversas naciones iberoamericanas. Ya en el primer cuarto de siglo se consolidan e intensifican este tipo de políticas patrimoniales, a través de la creación de organismos nacionales (por lo general dependientes o en jurisdicción de los Ministerios de Educación o Instrucción Pública), dedicados específicamente a la conservación y protección del patrimonio cultural. En este sentido, un hito de este período a nivel latinoamericano, es la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), en México, en 1938.

Durante esta década, además, se suscriben los primeros acuerdos internacionales en materia de patrimonio cultural en América Latina, en el marco de la VII Conferencia Internacional Americana, celebrada en Montevideo, en 1933. En su artículo primero se expresa que: *“el objeto de este Tratado es el de procurar para todos los países signatarios el conocimiento, la protección y conservación de los monumentos muebles precolombinos, coloniales y de la época de la emancipación y la república que existen en*

*cada uno de ellos*¹⁵. Comienzan a desarrollarse, asimismo, incipientes estructuras administrativas destinadas al fomento y apoyo a la creación cultural, y se perfeccionan algunas de las ya existentes¹⁶. Además, se gesta durante ese período la base jurídica de los derechos de propiedad intelectual. En este sentido, en 1933 se sanciona la ley que garantiza ese derecho en Argentina. Uruguay hace lo propio en 1937, creando por ley el Consejo de Derechos de Autor.

Esta etapa se caracteriza, además, por la incipiente institucionalización de los organismos gubernamentales de cultura y la progresiva ampliación de sus cometidos. Se destaca en este sentido, la creación, en agosto de 1944, de la Casa de la Cultura Ecuatoriana “Benjamín Carrión” (CCE), pionera a nivel regional en tanto primera institución cultural latinoamericana con amplios fines y una política cultural explícita; aunque en esa primera instancia en fase ciertamente experimental. Una “política amplia e integral implícitamente, aunque en dimensión limitada y con un sistema y una administración pobre de recursos” (Moreira, 1977: 50)

Desde el punto de vista institucional, predomina todavía una clara subsidiariedad administrativa del sector de la cultura con respecto a otras áreas, sobre todo de la educación. La progresiva autonomía en este sentido, comenzará a vislumbrarse recién en las siguientes décadas.

¹⁵ VII Conferencia Internacional Americana, Montevideo, 1933. Comisión de Protección de Monumentos Muebles (Art.1°). Disponible en: <http://www.dipublico.org/14655/proteccion-de-monumentos-muebles-septima-conferencia-internacional-americana-montevideo-1933/>

¹⁶ Ejemplo de esto es el caso brasileño. En 1937 se crea el Instituto Nacional del Libro, con una misión moderna en relación a la política nacional del libro. Entre sus prioridades, figuraban: I) Estimular la organización de bibliotecas públicas en todo el país. II) Promover el lanzamiento de obras de reconocida importancia III) Establecer un catastro general de bibliotecas. IV) Publicar la enciclopedia brasileña y el diccionario de la lengua nacional. V) Publicar obras nacionales VI) Colaborar y apoyar la realización de la feria del libro brasileño, y VII) Otorgar premios literarios (Harvey, 1990: 27). También durante ese año se crea en ese país el Servicio Nacional de Teatro, el Servicio del Patrimonio Artístico Histórico Nacional (SPHAN), entre otros importantes organismos culturales.

El período posterior a 1945 marca un punto de inflexión en lo que hace a las políticas culturales, a nivel mundial. En términos de Harvey, en el período de **postguerra “se inicia el proceso conceptual, ideológico y pragmático vinculado a una nueva concepción de la política pública en materia cultural (...) Cambios asociados a los nuevos roles político-administrativos del Estado contemporáneo; las grandes transformaciones de la vida política, económica, social y cultural de los pueblos”** (Harvey, 1990: 28)

Esto incluye, claro está, un desarrollo sin precedentes de la legislación internacional en materia de derechos humanos, que se convirtieron en una parte sustancial del Derecho Internacional en su conjunto. Puntualmente a instancias de la ONU y sus unidades especializadas, especialmente la UNESCO y la OIT. Pero también de organizaciones intergubernamentales regionales, como el Consejo de Europa y la OEA. En este sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada en 1948, consagra los derechos humanos de segunda generación, entre los que se encuentran (además de los derechos económicos y sociales), los derechos culturales. Estos, en los hechos y a diferencia de los tradicionales derechos políticos y civiles, requieren como *conditio sine qua non* para su cumplimiento, acciones concretas por parte del Estado, una intervención directa con el fin de garantizarlos (Harvey, 1995)

En el mismo año, y en el marco de la OEA, se proclama en Bogotá la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, reconociendo en su artículo trece, el carácter esencial del derecho a la cultura¹⁷. Las primeras dos décadas del período de postguerra, en definitiva, se caracterizan por la progresiva acción en materia de cultura de parte de los nóveles organismos internacionales. Fundamentalmente, la ONU (creada en 1945) y el CIC (Consejo Interamericano Cultural, unidad específica de la OEA, y creado en 1948).

¹⁷ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Bogotá, 1948. En el artículo XIII (“Derecho a los beneficios de la cultura”), se expresa: “Toda persona tiene el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y especialmente de los descubrimientos científicos. Tiene asimismo derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de los inventos, obras literarias, científicas y artísticas de que sea autor”

Disponible en: <https://www.oas.org>

Las constituciones políticas de los Estados, durante las siguientes décadas, irán progresivamente intensificando el reconocimiento de estos nuevos derechos, e incorporándolos de forma explícita (siguiendo la experiencia mexicana y su Constitución de Querétaro, pionera en este sentido¹⁸). Por otra parte, se amplía la normativa vinculada a la protección del patrimonio histórico, cultural y arqueológico de los países latinoamericanos, así como la defensa de los derechos de autor, con la sanción y aplicación de nuevas disposiciones.

A nivel de institucionalidad organizativa, el hito durante el período es la creación, en 1946, del Arts Council británico¹⁹; a la postre, el modelo anglosajón de institucionalidad en lo que hace al financiamiento cultural²⁰, y que sigue el modelo general de organización *arm's length*. Su función ejecutiva primordial es muy específica: la gestión de los aportes al sector de la cultura (limitado a las artes), recaudado de forma indirecta (la lotería nacional), o directamente desde las arcas del Estado (Finá, 2009)

En este proceso de ampliación e institucionalización de los organismos nacionales de cultura a nivel mundial, resultará determinante el período que comienza en la década del sesenta, con la emergencia del modelo continental (fuertemente estatista), y la configuración de un prototipo de política cultural: el difusionismo. Esto es, el **paradigma de democratización**. Ambos aspectos se sintetizan en la creación del Ministerio de Cultura de Francia, en 1959, a instancias del gobierno del Gral. Charles de Gaulle, y la icónica gestión del designado ministro Andrés Malraux.

¹⁸ La Constitución mexicana de 1917 (o “de Querétaro”, lugar donde se proclamó), es considerada pionera en constitucionalismo social en Latinoamérica. Además de consagrar gran diversidad de derechos sociales, reconoce y consagra la diversidad cultural; establece los derechos culturales de las comunidades indígenas.

¹⁹ Como tal, existió hasta 1994. En ese año se dividió en los tres organismos que funcionan en la actualidad: el Arts Council de Inglaterra, de Escocia y de Gales.

²⁰ Se identifican cuatro modelos de apoyo estatal a las artes y la cultura. El “Estado Patrocinador”, que corresponde a este modelo anglosajón, es el caso de Gran Bretaña. El “Estado Ingeniero”, caso ex URSS, en el que directamente el Estado es dueño de todos los medios, produce y financia. El “Estado Arquitecto”, corresponde al modelo continental. Es el caso de Francia, se asignan recursos públicos directamente a través de un Ministerio y hay un fuerte peso del aparato burocrático. Y el “Estado Facilitador”, en donde los recursos parte del sistema impositivo, a través de incentivos tributarios y sistema de donaciones. Es el caso de Estados Unidos. (Navarro, 2006)

Se trata del modelo, en definitiva, que en términos generales replicarían los países latinoamericanos. En este sentido, en el marco puntual del Ministerio de Cultura de Francia, se establecía como objetivo prioritario: *“hacer accesibles las obras capitales de la humanidad, y en primer lugar de Francia, al mayor número posible de franceses; asegurar la más vasta audiencia a nuestro patrimonio cultural, y favorecer la creación de obras de arte y del espíritu que lo enriquezcan”*²¹. La creación de las *maisons de la culture*, a partir de 1961, consolidará estos lineamientos, y constituirá un hito en lo que hace al paradigma de política cultural de esta primera etapa.

A nivel latinoamericano, durante la década de los sesenta y setenta, se amplía y consolida la institucionalidad normativa en materia de cultura, en lo que hace a patrimonio y a las leyes nacionales de protección de la propiedad intelectual. Asimismo, se incrementa la tendencia hacia una mayor autonomía del área de la cultura dentro de la administración pública, puntualmente en relación al área de la educación y las políticas educativas. Si bien, como plantea Harvey (1990), es innegable el estrecho vínculo entre ambos sectores, también es evidente la especificidad de cada uno, en términos de objetivos y ámbitos de acción. En rigor, esta “tendencia a su separación no es conceptual, sino administrativa del sector burocrático de la educación” (Harvey, 1990: 21). Se trata, por ende, de una autonomía específica en materia de objetivos, medios y recursos en el plano de las políticas, los programas y los presupuestos.

Los sucesivos cambios en las estructuras u organismos de gobierno vinculados a la cultura a lo largo del siglo XX, dan cuenta de esta tendencia. Y probablemente también del “status” de la cultura, de su concepción y de su “reubicación en el campo político”, en términos de García Canclini (1987), en los diferentes sistemas nacionales.²²

²¹ Decreto N° 59-889 (Creación del Ministerio de Asuntos Culturales) - 24 de julio de 1959.

²² En este sentido, el espectro es amplio e incluye en la actualidad, después de numerosas modificaciones en cuanto a competencias y niveles de jerarquía: Secretaría de Cultura, Ministerio de Cultura y Deportes, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Viceministerio del desarrollo de las Culturas, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Cultura, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, entre otros.

IV.II. Reorientación de las políticas culturales: fines del siglo XX

El último cuarto de siglo marca el inicio de un proceso de resignificación y revalorización de la cultura, y por tanto de las políticas culturales. Esto es, la progresiva toma de conciencia por parte de los Estados, los partidos políticos y los movimientos populares del papel que la cultura tiene, entre otras cosas, en la socialización de las clases y los grupos, en la formación de concepciones políticas integradas a la vida cotidiana, y que ha dado una presencia inédita a los procesos culturales dentro de los debates políticos (García Canclini, 1987).

De esto también resulta ilustrativo el creciente constitucionalismo cultural durante esta década (Harvey, 1990), que implica la inclusión de cláusulas, principios y artículos referidos a la cultura en las constituciones políticas de los Estados²³. Asimismo, se refuerza la fundamentación jurídico-normativa a nivel internacional en lo que hace a los derechos culturales. De hecho, en 1968, veinte años después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la UNESCO establece una declaración específica sobre los derechos culturales.

Este proceso se desarrolla hasta llegar a la consideración de la cultura como factor de desarrollo económico y social de los países; hasta el punto de considerar que no hay desarrollo socioeconómico sin desarrollo cultural. Y, más aún (aunque ya en el siglo XXI), a concebir el desarrollo cultural no como un “medio” sino como un fin en sí mismo. Progresivamente, la cultura adquiere inusitada trascendencia no sólo a nivel de *“las plataformas de los partidos políticos, sino como parte de los programas y proyectos vinculados a la planificación para el desarrollo”* (Harvey, 1990: 38).

²³ En los países latinoamericanos, ya en el siglo XXI, constituciones como la de Bolivia, Honduras, Colombia, Guatemala, Cuba, Panamá y Venezuela incluyen capítulos exclusivos al tema de los derechos culturales o los propósitos públicos en este campo. En otros casos están incluidos en capítulos o apartados destinados a la educación. Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica contienen pocas alusiones explícitas a los propósitos públicos en materia cultural, en tanto que otros países se caracterizan por incluir múltiples referencias. (Sánchez, 2007: 19)

Por otra parte, la política cultural emerge como una disciplina de estudio con contenido propio, se vuelve objeto de investigación y toma forma un incipiente corpus teórico, en el marco de estudios especializados y de política comparada. Todos estos aspectos están directamente vinculados a la intensa actividad que, a partir de los años setenta²⁴, comenzaron a desarrollar las principales organizaciones internacionales, particularmente la UNESCO, en materia de políticas culturales.

En este sentido, entre 1970 (fecha de la primera conferencia) y 1982, se llevaron a cabo 7 conferencias intergubernamentales²⁵. Todas ellas han tenido su eje en tres dimensiones fundamentales: el desarrollo cultural, la cooperación cultural internacional y el derecho a la cultura. A su vez, desde la primera se trabaja en algunos aspectos puntuales. Básicamente, la necesidad de asumir una concepción amplia y más bien antropológica de cultura, que no sea reduccionista ni elitista; en cuyo marco, por tanto, se reconozca y promueva la diversidad de las expresiones culturales. Es decir, la necesidad de implementar procesos que promuevan una participación más activa de los diversos sectores sociales y étnicos en la vida cultural de cada nación. En este sentido, y partir de la conferencia de 1975, celebrada en Ghana y dado el contexto socio-político de entonces, adquiere particular relevancia el tema de la identidad y el pluralismo cultural. A su vez, la necesidad de considerar la dimensión cultural como una variable del desarrollo global de la sociedad, y por ende como una dimensión que debe ser objeto a mediano y largo plazo, de las políticas generales de desarrollo (Harvey, 1990).

A partir de esa revalorización del derecho universal a la cultura, se asume expresamente la responsabilidad del poder público, ***“que no puede mantenerse indiferente en esta área de vital importancia, debiendo asumir el compromiso de garantizarlo a través de acciones concretas”*** (Harvey, 1990: 71)

²⁴ Este momento de auge del debate y punto de inflexión en materia de políticas culturales a nivel mundial, coincide precisamente con el período socio-político menos propicio en el Cono Sur, signado por los sucesivos quiebres democráticos.

²⁵ La conferencia inaugural se desarrolló en Venecia, en 1970. En los años siguientes, se celebrarían cinco, organizadas por región. Eurocult (1972), Asiacult (1973), Áfricacult (1975), Américacult (América Latina y El Caribe, celebrada en Bogotá, en 1978) y “Arabiacult” (1981). En 1982, en México, se lleva a cabo la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales (MUNDIACULT).

En este sentido, y a nivel latinoamericano, resulta por demás emblemática la acción llevada a cabo por el gobierno de Costa Rica, en 1972, único caso de endeudamiento externo con fines culturales²⁶. La “Revolución musical de Costa Rica”, tal como se popularizó, configura un hito en lo que hace a la “prioridad otorgada al desarrollo cultural nacional por parte de los poderes públicos” (Harvey, 1990: 48)

Por otra parte, en ese mismo año, y en el marco de la segunda conferencia intergubernamental de la UNESCO (Helsinki), comienza a plantearse el concepto de **democracia cultural**, en tanto nuevo objetivo de la política cultural. En su informe final, se expresa que **“se trata menos de ampliar el acceso a un tipo de cultura ofrecido por grupos privilegiados, que de promover una diversidad de expansión fundada en el pluralismo social, y permitir a la mayoría una participación directa y activa en la vida cultural”** (UNESCO, 1972: 61).

La conferencia intergubernamental llevada a cabo en América Latina, en 1978 (en Bogotá), constituye un mojón en la evolución de las políticas culturales a nivel regional, en la medida que se trató de *“la primera reunión de ministros de América Latina y el Caribe que trató exclusivamente los problemas del sector cultura, en su dimensión administrativa, institucional, financiera y jurídica, separado netamente del sector educación”* (Harvey, 1990: 79). En dicha instancia, se plantea de forma explícita, la necesidad de **“consolidar el derecho a la cultura, distinguiendo entre la democratización de la cultura, que es un concepto cuantitativo, y la democracia cultural, que siendo cualitativa, aspira a lograr la participación plena de los miembros de la comunidad en el quehacer nacional”** (Harvey, 1990: 79)

²⁶ Durante la presidencia de José Figueres (1970-1974) y bajo el lema “¿Para qué tractores sin violines?”, se oficializó un contrato de préstamo entre la República de Costa Rica y el First National Bank of Boston, destinado a financiar la compra de instrumentos musicales para el funcionamiento de la orquesta sinfónica nacional.

Durante los años 80, se perfeccionan y definen estas tendencias; se perfilan los grandes objetivos de las políticas culturales nacionales, en paralelo a la progresiva emergencia de instituciones privadas, ong's y otras organizaciones de acción cultural de naturaleza privada. Sin embargo, en los hechos y a nivel latinoamericano, aquellas continuarán, en gran medida, girando en torno a las clásicas funciones del Estado en materia de cultura y enmarcadas en el modelo difusionista (Harvey, 1990)

Los procesos de restauración democrática en esa década, tendrán en el ámbito de la cultura, como objetivos prioritarios, la restauración de la institucionalidad cultural (que incluye creación o modificación de los organismos estatales vinculados a la cultura), la descentralización y democratización. En este período además, en varios países de América Latina, se da el reconocimiento de los Estados pluriétnicos, que implica el viraje conceptual de *“la cultura”* a *“las culturas”*, de lo homogéneo a lo heterogéneo, como en el caso de Bolivia y Ecuador. *“Los Estados se reconocen desde lo diverso, lo multiétnico y pluricultural. Este cambio supone una transformación de la institucionalidad cultural la cual debe acomodarse a las nuevas realidades”* (Mejía, 2009: 105)

En definitiva, y en los hechos, las políticas se orientan a los ámbitos locales, en procura de contrarrestar los efectos de la fuerza centrípeta de los grandes centros de creación; y paulatinamente, la tan mentada dimensión social de las políticas culturales de las décadas anteriores, comienza a plasmarse en políticas concretas. **Los grandes lineamientos teóricos de la democracia cultural, en definitiva, marcan el inicio de un progresivo proceso de institucionalización de la participación ciudadana, que va a signar a las políticas culturales en el siglo XXI.**

En este sentido, y aunque siguiendo derroteros particulares en función de la diversidad de los modelos institucionales de base, la mayoría de los países occidentales experimenta una misma *“deriva doctrinal (...) de las orientaciones de democratización cultural a las orientaciones de democracia cultural. Se trata de una deriva que articula*

una lógica de fondo común, afín a la filosofía del Estado de Bienestar: la de la inclusión social y responsabilización pública” (Rodríguez Morató, 2007: 30)

V. Uruguay: Modelo de política cultural durante el siglo XX

Gonzalo Carámbula planteaba que la compleja relación del Estado con la cultura se asemeja mucho a un caleidoscopio, *“un hexaedro en movimiento cuyas seis caras serían: el Estado como expresión de una comunidad cultural y su obligación de intervenir para asegurar la autonomía de la cultura; la obligación del Estado de “no hacer” para facilitar la vida cultural –lo que, si bien parece contradictorio, forma parte de esta figura en movimiento–; la actuación directa del Estado en relación con productos y servicios; las relaciones internacionales culturales y, por último, el Estado determinado por la cultura dominante”* (Carámbula, 2007: 39). En sintonía con la evolución de las políticas culturales a nivel regional, en Uruguay desde el inicio mismo de su vida como país independiente se asumió que la función cultural era consustancial al Estado, siguiendo el *“modelo tradicional latino de apoyo a la actividad cultural mediante la realización directa de actividades por parte del propio Estado”* (Rama, 1992: 21)

La cultura es una de las áreas donde tradicionalmente actuaba el Estado, básicamente, en tanto agente promotor, creador de instituciones públicas; en tanto que colaborador con los grupos privados creadores de bienes y servicios culturales, y en tanto generador de la normativa vinculada a la cultura²⁷ (Rama, 1992). Por otra parte, esa realización directa de actividades culturales por parte del Estado, son las vinculadas, fundamentalmente, a los clásicos campos de acción o “funciones esenciales” (Harvey, 1990) del Estado en materia de cultura. Esto es, salvaguarda y difusión del patrimonio

²⁷ En cuanto a esto último, las primeras referencias constitucionales aparecen en la carta magna de 1934, con la inclusión del beneficio de exoneración tributaria orientada específicamente al área cultural. En su artículo 60, se establece que: *“Las instituciones de enseñanza privada que suministren clases gratuitas a un número de alumnos y en la forma que determinará la Ley, y las instituciones culturales, serán exoneradas de impuestos nacionales y municipales como subvención por sus servicios”*.

(servicios bibliotecarios y museísticos), formación artística y servicios culturales vinculados a la difusión de las bellas artes, fundamentalmente a través de los grandes “templos culturales”, inaugurados durante el siglo XIX y en los albores del siglo XX. Entre estos, cabe mencionar la fundación de la Biblioteca Nacional, en 1816; la inauguración del Teatro Solís, el 25 de agosto de 1856. La creación del Museo de Historia Natural y el Museo de Historia Nacional, en 1911; o la inauguración del Museo Blanes, en 1930.

En definitiva, y de forma preponderante durante buena parte del siglo XX, el Estado se abocó a la creación directa de determinados servicios culturales, que pueden dividirse en tres áreas (Rama, 1992). A saber:

I) *Conservación y promoción del patrimonio cultural*. Incluye las clásicas políticas patrimoniales y museísticas, bibliotecas, fonotecas, fototecas, cinematecas.

II) *Capacitación e incentivo a la creación cultural*. Esto incluye la actividad de los conservatorios, talleres de creación, escuela de danza, concursos, becas.

III) *Producción directa de actividades culturales de tipo espectáculo*, limitado a grandes espectáculos de danza clásica, ópera, música de cámara y teatro.

En este sentido, y en términos de Rama, ***“el principio rector de la política cultural en Uruguay era el de producir cultura ‘cultura’”*** (Rama, 1992: 64). El concepto subyacente de cultura que orientó la política cultural de Uruguay desde comienzos de siglo, estaba asociado al concepto restringido de cultura, asociado a su dimensión estética y limitado a la “alta cultura”, o las manifestaciones artísticas propias de las bellas artes. Se trata de una política cultural orientada de forma preponderante, no sólo a ***“producir cultura ‘cultura’ para educar a los sectores populares”*** (Rama, 1992: 64), sino también concebida desde ese clásico rol secundario que ha detentado a lo largo del siglo XX, en tanto “adorno” o complemento para otras instancias. En este sentido, y en relación a la creación de la Banda Sinfónica Municipal en 1908, Rama plantea que *“el objetivo era meramente amenizar inauguraciones, festejos, fechas patrias o el recibimiento de*

delegaciones extranjeras (...) *Se concebía a la cultura como un medio para amenizar y entretener*" (Rama, 1992: 95)

Entre las principales políticas e hitos a nivel institucional en el área de la cultura, desarrollados antes de la ruptura democrática de 1973, pueden mencionarse, entre otras: la ley del timbre bibliotecario, la ley del depósito legal obligatorio y la ley Rodó, de 1910. Las tres tenían una orientación común, en donde *"lo fundamental era el consumidor de los productos culturales que accedía a bibliotecas y libros de todos los países"*. (Rama, 1992: 21). Además, la creación del Sodre, en 1929, institución creada originalmente para la administración de las ondas del Estado, y a la que, paulatinamente, se fueron incorporando actividades culturales clásicas como la Orquesta Sinfónica, el Ballet o el Coro Nacional. A nivel de la formación artística, se destaca la creación de la "Comedia Nacional", en 1947, y la Escuela Municipal de Arte Dramático (EMAD), en 1949.

Durante esos años cabe destacar la creación, en 1944, de la Federación de Teatros de Barrios, a partir de una acción coordinada entre la Intendencia Municipal de Montevideo y las Comisiones de Fomento Barriales, en lo que hace a difusión de actividades culturales y acercamiento local, fuera de los espacios más clásicos. Estos teatros de barrio, constituían una cadena de escenarios en barrios periféricos que *"permitía la creación de circuitos culturales y el acercamiento de los diversos elencos a los distintos barrios de Montevideo"* (Rama, 1992: 105)

La década del sesenta marca un momento clave en la institucionalidad cultural de nuestro país, y en la orientación que, progresivamente, irán adoptando las políticas culturales hasta el quiebre democrático, y que se retomarán y consolidarán en el período posterior a 1985. En este sentido, en 1962 se inaugura la primera *Casa de la Cultura*, que cinco años después pasa a denominarse Casa de la Cultura "Daniel Fernández Crespo". En sintonía con el concepto general de *maison de la culture*, a nivel global, la institución está vinculada a la difusión, la formación, y el impulso a la creación artística a través de diversos cursos y talleres. Ya en el siglo XXI, en la misma línea y

esencialmente como centro de educación no formal, ampliará sus objetivos; incorporará nuevos medios de expresión, apostando en mayor medida por la integración y la diversidad cultural.

En 1967 se crea el organismo nacional encargado específicamente del área cultural en nuestro país, el Ministerio de Cultura; que incluía diversas y numerosas competencias (del sector de la educación, ciencias, entre otras), además de las propias del área cultural²⁸. En 1970 adopta la denominación Ministerio de Educación y Cultura, y es, en la actualidad: *“El responsable de la coordinación de la educación nacional; de la promoción del desarrollo cultural del país; de la preservación del patrimonio artístico, histórico y cultural de la nación; de la innovación, la ciencia y la tecnología y de la promoción y fortalecimiento de la vigencia de los derechos humanos. Además es responsable del desarrollo del sistema multimedia de comunicación estatal y de impulsar el acceso digitalizado de toda la información a la población. 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”*²⁹.

Un año antes, en 1969, se había creado la Dirección Nacional de Cultura³⁰, cuya responsabilidad es, en la actualidad: *“El desarrollo cultural en todo el territorio nacional. Promueve la ciudadanía cultural tendiendo a eliminar la inequidad en el ejercicio de los derechos culturales de los ciudadanos. Orienta y planifica las políticas públicas en cultura; articulando los servicios estatales, municipales y locales; generando los mecanismos para la interacción entre públicos y privados; creando diferentes*

²⁸ Decreto N°160, de 1967. Entre otras, eran competencias del Ministerio de Cultura: la regulación de la enseñanza privada, promoción de las artes y la investigación científica, protección y salvaguarda de la riqueza histórica, artística y cultural de la Nación. Régimen y registro de la propiedad intelectual, publicaciones oficiales y servicios de impresiones del Estado. Difusión de la cultura nacional en el extranjero. Institutos penales y establecimientos de detención. Régimen y registro del estado civil de las personas.

²⁹ Web institucional del Ministerio www.mec.gub.uy

³⁰ A partir de 2008 se transformó en Unidad Ejecutora (lo que, entre otras cosas, le ha permitido ganar una relativa autonomía financiera)

mecanismos para la capacitación, la investigación y el estímulo a la creación en el sector artístico-cultural así como la difusión e investigación del patrimonio cultural uruguayo”³¹.

V.I. Dirección Nacional de Cultura: Políticas culturales (1985-2005)

El período de gobierno que comienza en 1985 estuvo orientado, en líneas generales, a la redemocratización y restauración de todas las dimensiones del engranaje socio-político (legal, institucional, cultural), que se habían visto paralizadas o directamente eliminadas durante la dictadura. En el ámbito de la cultura y las políticas culturales, la recuperación democrática significó retomar los grandes lineamientos del período pre-dictadura, con un claro eje en tres objetivos: la *democratización en el acceso* a la cultura, la *formación* y la *descentralización territorial*. En este sentido, muchas de las políticas y programas generados desde la Dirección Nacional de Cultura, a partir de este período, comienzan a desarrollarse vinculados directamente con las Intendencias Departamentales.

Salvo algunas políticas vinculadas al apoyo y difusión de la música y artes escénicas en todo el territorio, durante el período 1990-1995³², la consolidación de los principales lineamientos estratégicos en esta área se registra durante el período 1995-2000³³, a través de la concreción de diversos proyectos como el de “**Casas de la Cultura**”, o el programa “**Cultura en Obra**”; ambos icónicos del paradigma de democratización cultural. En este sentido, el programa “Cultura en Obra”, que comienza a desarrollarse en 1995, es un programa general; cubre todo el territorio nacional y aspira llegar a toda

³¹ Web institucional de la DNC-MEC www.cultura.mec.gub.uy

³² Se destaca la creación de la Comisión del Fondo Nacional de Teatro (COFONTE) a través de la ley No 16.297, y el Fondo Nacional de Música creado a partir de la ley No 16.624. El objetivo de ambos es el “apoyo y difusión” de estas manifestaciones del arte en “todo el territorio de la República” (MEC, 1997)

³³ Para este período, se expresa de forma explícita que “la formación ha sido la opción central de la Dirección Nacional de Cultura del MEC en todos los ámbitos de su competencia” (MEC, 1997: 19)

la ciudadanía. *“Está dirigido a la población de todos los departamentos del interior del país, abarcando todas las franjas etáreas y géneros”*³⁴.

En rigor, la operativa del programa “Cultura en Obra” consiste en proporcionar una “oferta” cultural global a todo el país. Esta oferta está constituida por un “menú” de obras de teatro, espectáculos de danza, espectáculos musicales, exposiciones de artes plásticas y presentaciones literarias (MEC, 1997). En los hechos, ese menú cultural se define entre la DNC y las Intendencias Departamentales. El ciclo implicó la realización de aproximadamente 150 eventos por año, entre espectáculos, exposiciones, talleres y conferencias, en diferentes ciudades del interior (teatro, danza, música, artes plásticas, conferencias literarias, etc., convocando a figuras y elencos relevantes de cada una de las disciplinas). A nivel institucional, se define como un programa que **“busca acercar al público uruguayo a las múltiples expresiones artísticas de la nación, a través de ofertas culturales que promuevan a los artistas nacionales”**. Su objetivo último es, en términos del entonces Encargado de la Oficina de Planificación y Acción Cultural, **“llevar a todo el país eventos de primer nivel cultural”**³⁵

El objetivo de la formación artística, en el marco de este programa, está dado por el requerimiento por parte de la DNC hacia los artistas y elencos contratados, de llevar a cabo una instancia de formación con los artistas locales. A nivel operativo, el programa parte de una convocatoria a artistas, a nivel nacional, por parte de la Oficina de Planificación y Gestión Cultural de la Dirección de Cultura. Con la oferta recibida se elabora ese “menú” cultural. Las Direcciones departamentales se hacen cargo de recibir a los artistas, proporcionar salas e insumos técnicos, estadía, alojamiento, y todos los aspectos vinculados a la difusión local. Los espectáculos son de entrada paga y lo recaudado va a las arcas de las Intendencias con destino a la promoción del movimiento artístico local (MEC, 1997)

³⁴ Programa “Cultura en Obra” (DNC-MEC). Disponible en www.oas.org/oipc/espanol/documentos/UruguayProgramaCulturaObra.doc

³⁵ Víctor Cunha, Encargado de la Oficina de Planificación y Acción Cultural, período 1995-2000. (MEC, 1997: 59)

En definitiva, ***“es uno de los programas que la Dirección de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura ha diseñado, dentro de su política de volcarse hacia el país entero y dentro de la opción tomada por la formación como prioridad”*** (MEC, 1997: 58). En este sentido, hay una clara orientación, exclusivamente, hacia el sector artístico; y una apuesta, más que nada, a la difusión de la obra de autores nacionales a lo largo y ancho del territorio, y por ende, a la ampliación del mercado cultural (propio del paradigma de democratización).

Por otra parte, las políticas de estímulo a la creación y reconocimiento son un mojón importante durante este período. Cabe mencionar la creación del Premio Nacional de Artes Visuales (reconocimiento a la labor en artes plásticas), el Premio Anual de Literatura y el Gran Premio a la Labor Intelectual, creado por la ley No.18.843. En relación al financiamiento de proyectos culturales, no puede dejar de mencionarse el hito que significó la puesta en práctica del **“Plan Piloto”**³⁶, que aunque sin demasiada especificidad (estaba destinado a financiar “proyectos culturales de diversa índole”), hasta 1997 permitió cristalizar más de 50 proyectos culturales, y sentó las bases para el programa Fondo Concursable para la Cultura, implementado a partir de 2005.

En el marco de los objetivos de la política cultural de la DNC durante este período, cabe destacar la primera reunión con los Directores de Cultura de los municipios de todo el país, de la que resultaría la Declaración de San Gregorio de Polanco, en 1995, y que constituye el primer documento de esta naturaleza en el país, consensuando políticas culturales. A partir de esta instancia, la DNC asume como cometidos esenciales (MEC, 1997):

1) Estimular la creación, diseño y concreción de proyectos que involucren a hacedores y público, en procesos que profundicen y enriquezcan el encuentro asociativo entre las partes.

³⁶ El objetivo es “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)

II) Formación. Acercar al ciudadano con vocación, los ámbitos y los instrumentos que promuevan el desarrollo de sus talentos.

III) Vincular. Crear instancias y oportunidades que relacionen los componentes del hecho artístico, formación, reflexión, gestión, información y exposición entre los mismos artistas, y a estos con sus públicos.

IV) Difundir. Hacer de la difusión un hecho cultural más, que ponga la oferta existente en conocimiento de todos.

V) Promover la reflexión. Entre artistas, especialistas y público en general, sobre el devenir de los sucesos con una mirada aguda que corrija, relea y evalúe las instancias del presente y de cara al futuro.

VI) Evaluación. Medir permanentemente la eficacia de los resultados logrados, para aprender de los éxitos y errores en una constante actitud analítica.

VII) Coordinación. Busca la correcta organización de los distintos esfuerzos, en aras de optimizar recursos aprovechando los efectos sinérgicos de cada acción emprendida.

VIII). Salvaguardar la memoria colectiva. Proteger y poner a disposición los bienes patrimoniales, sin excluir los mitos individuales y colectivos del imaginario social.

Esto implicó, además, una reestructura institucional que incluyó la reorganización de las diferentes áreas funcionales, al interior de la DNC. En este sentido, se crearon el Departamento de Artes Escénicas, Departamento de Artes Plásticas, Departamento de Letras y Departamento de Actividades Musicales (todos ellos tendientes a una mayor proyección nacional); y el Instituto Nacional Audiovisual, con estatuto propio, creado por decreto en 1994 y orientado fundamentalmente a la profesionalización del sector.

Cada uno incluye (en mayor o menor medida) tareas de investigación, asesoramiento, docencia, difusión, formación, subvenciones, premios y concursos, intercambios, coordinación, control y registro. Se destacan en todos, por un lado, programas vinculados a la formación artística, a través de cursos, talleres y otras instancias; orientados, según el área, a la *“formación integral de los alumnos como artistas, a través de la transmisión de técnicas relativas a las artes escénicas (...) Formación de potenciales autores y estímulo de la lectura a través de una red nacional de talleres literarios (...) Creación y desarrollo de las artes plásticas tradicionales y las nuevas impuestas por la modernidad”* (MEC, 1997: 34). Y, por otro lado, los programas netamente asociados a las políticas difusionistas. Entre ellos, “Cultura en Obra”, muestras itinerantes vinculadas a las artes plásticas, Ciclo de música de cámara, Ciclo de *Master Class*, reconocido este último como uno de los programas más destacados del Departamento de actividades musicales, durante el período.

Cabe mencionar el impulso a la formación profesional de gestores culturales, a instancias de la Dirección Nacional de Cultura, que posibilitó desarrollar cursos en Montevideo (a los que asistieron casi 300 personas de todo el país), durante 1996. De esos cursos, además, fue seleccionado un grupo de participantes, que, a través de la Agencia de Cooperación Española, viajó a Barcelona para una instancia de perfeccionamiento profesional.

VI. Primer gobierno nacional del Frente Amplio

Dirección Nacional de Cultura: políticas culturales (2005-2010)

Durante el período de gobierno que comienza en 2005, se produjeron significativos cambios en el área de las políticas culturales llevadas adelante por la Dirección Nacional de Cultura. Esto incluyó desde el fortalecimiento y ampliación de los lineamientos estratégicos que ya se venían desarrollando (por ejemplo, en relación a políticas de formación artística), a través de nuevas estructuras institucionales y proyectos específicos; hasta la aprobación de un marco legal de seguridad social para el

artista; o la implementación de novedosas políticas focalizadas, que dan cuenta, por lo pronto, de una ampliación de objetivos.

A nivel institucional, se expresaba como cometidos esenciales de la DNC para el período 2005-2009: ***“promover el desarrollo y accesibilidad de la cultura como expresión de los valores nacionales en un país diverso, así como su difusión en interacción con el proceso de mundialización que conlleve la diversidad cultural de la sociedad uruguaya”***³⁷. A partir de esto, las políticas diseñadas en el marco de la DNC, están orientadas a:

- 1) *Consolidar de las identidades y el sentido colectivo de pertenencia*
- 2) *Incrementar la relación de los ciudadanos con los bienes y servicios culturales.*
- 3) *Incentivar de la creación y la innovación*
- 4) *Promocionar de la democratización del acceso y la producción de los bienes culturales artísticos.*
- 5) *Promocionar la formación artística y en gestión cultural*
- 6) *Promocionar el desarrollo de las industrias culturales*
- 7) *Fortalecer la institucionalidad, la descentralización, y participación ciudadana*
- 8) *Promoción de la Cultura uruguaya en el mundo*

Entre las principales políticas de estímulo a la creación artística, se destacan en este período, el Programa de Fondos Concursables para la Cultura³⁸, creado por ley N°17.930, de 2005, que hacia fin del período contaba con más de 1700 proyectos presentados y había permitido financiar más de 160 proyectos culturales; y la ley de Fondos de

³⁷ DNC-MEC Informe de gestión (Marzo 2005 - Setiembre 2009). Disponible en: <http://cultura.mec.gub.uy/innovaportal>

³⁸ Este programa, orientado a destinar fondos públicos a través del mecanismo de concurso, tiene por objetivo principal “democratizar la cultura, así como el acceso -en igualdad de oportunidades- a los bienes culturales, estimulando la desconcentración y descentralización de las actividades culturales”. Programa Fondos Concursables para la Cultura. Web institucional de la DNC-MEC www.cultura.mec.gub.uy

Incentivo (N°17.930), que permite el apoyo financiero a diferentes proyectos artísticos y culturales del país, a través del sector privado³⁹.

Por otra parte, se continuó en la línea de formación artística, orientada básicamente a los agentes culturales, favoreciendo su profesionalización y perfeccionamiento. En este marco se inscribe el Fondo de Estímulo a la Creación y Formación Artística (ley N° 18.719), que permite el otorgamiento de becas para la formación y desarrollo de proyectos culturales, orientado a artistas de las diferentes áreas⁴⁰. Cabe destacar, además, la creación del Instituto del Cine y el Audiovisual del Uruguay (ICAU), a partir de la Ley de Cine y el Audiovisual (N° 18.284), y la creación del Instituto de Artes Escénicas (IAE), que además de continuar con las actividades desarrolladas por el anterior Departamento de Artes Escénicas, sumó un nuevo espacio de creación artística (que incluye talleres e instancias experimentales, desde danza hasta títeres), así como instancias de formación e intercambio con docentes nacionales y extranjeros.

Un hito del período en lo que hace al colectivo artístico, lo constituye la aprobación parlamentaria, en 2008, de la Ley de Seguridad Social del Artista (N°18.834 “Estatuto del Artista y Oficios Conexos” 18.384), que consolida el ejercicio profesional de la actividad artística y su derecho a la seguridad social⁴¹

³⁹ También conocida como “Ley de mecenazgo”. A nivel institucional, se expresa que: “Los Fondos de Incentivo Cultural, ubican a la empresa como un actor cultural activo. Es una forma de intervención social que permite a la empresa implicarse en la comunidad donde actúa, estableciendo una comunicación empresarial basada en un mensaje comercial, pues vincula su marca con las acciones culturales que apoya”. Web institucional del programa” www.fondosdeincentivocultural.gub.uy

⁴⁰ El “Fondo Eduardo Víctor Haedo” consta de becas para la formación, dirigidas a artistas de hasta 35 años y el “Fondo Justino Zavala Muniz” otorga becas de apoyo a la creación, dirigidas a artistas en actividad. Ambas se instrumentan en seis categorías: Letras, artes escénicas, artes visuales, danza, música y producción audiovisual

⁴¹ Lo más cercano había sido, hasta entonces, el otorgamiento de “pensiones graciables” en casos excepcionales. El Estatuto del Artista y Oficios Conexos de 2008, según la Sociedad Uruguaya de Actores, “nos reconoció como trabajadores con todos los derechos y obligaciones que ello implica”. Web institucional www.sua.org.uy

VI.I. Políticas difusionistas o “de circulación”

En lo que hace a las políticas netamente difusionistas, se destacan novedosos proyectos desarrollados en Montevideo, y la implementación de diversos programas de proyección nacional. Entre los primeros, cabe mencionar el programa **“Un Pueblo al Solís”**, representativo del fortalecimiento de estas políticas difusionistas (y con eje en la descentralización geográfica) que la DNC asumió durante este período⁴². El proyecto consiste en el traslado de público procedente de las 172 localidades de menos de 5.000 habitantes que existen en Uruguay, a presenciar espectáculos en el Teatro Solís (y en tanto “templo cultural” por excelencia de nuestro país). En este sentido, “cada año llegan unos veinte pueblos, con cerca de cincuenta personas, y el “Gran pueblo” que implica el traslado de 700 personas desde una localidad, o varias localidades cercanas, en tren o en ómnibus hasta Montevideo”⁴³. Cabe mencionar, en esta línea, la creación del **“Fondo para el Desarrollo de Infraestructuras Culturales en el interior del país”**, durante el período, que permitió la recuperación y mejora de las condiciones de salas, teatros, bibliotecas y otras instituciones y establecimientos culturales del interior del país.

Por otra parte, si bien buena parte de estos programas continúa orientado a los agentes culturales (difusión de la obra de artistas uruguayos de las diferentes ramas del arte), y a la difusión del patrimonio histórico y cultural de nuestro país (sea actividad museística o fiestas tradicionales en el interior del país), puede identificarse, sin embargo, en muchas de ellos (de forma explícita o implícita), una *reubicación del ciudadano en un rol mucho más activo*. En primer lugar, cabe mencionar el ciclo **“Museos en la Noche”**, cuyo principal objetivo es “promover e incentivar la accesibilidad, la concurrencia y el disfrute del acervo de los museos”⁴⁴. Para ello, en días establecidos (segundo viernes de diciembre) los museos abren sus puertas en un horario que no es el habitual. Esta instancia incluye, además, *“intervenciones recreativas para los más pequeños, muchas*

⁴² La primera edición de este programa tuvo lugar en el año 2010

⁴³ Programa “Un Pueblo al Solís”. Web institucional de la DNC-MEC www.cultura.mec.gub.uy

⁴⁴ Programa Museos en la Noche. Web institucional de la DNC-MEC www.cultura.mec.gub.uy

actividades para jóvenes y amplios espacios de interés para los adultos de todas las edades. Habrá experiencias lúdicas, didácticas y presentaciones artísticas. El objetivo fundamental de esta celebración es la puesta en valor y el disfrute de los museos y su acervo, ofreciendo además visitas guiadas”⁴⁵

En esta misma línea, y en coordinación con el proyecto “Cafés y bares de Montevideo”, se inicia, en 2006, el ciclo “**Boliches en Agosto**”. Este programa, que consiste en diversas actividades culturales durante ese mes en bares tradicionales de Montevideo, está orientado a “promover el valor del “boliche” como espacio de tertulias e intercambio de ideas”; a revalorizar “*esos espacios que durante años albergaron generaciones de intelectuales, políticos, filósofos, escritores y artistas en general; parte de nuestro patrimonio e identidad cultural*”⁴⁶

Por otra parte, y en lo que hace a programas orientados al interior del país, se destaca el programa “**De todas partes vienen**”, vinculado a la difusión de músicos uruguayos, y el ciclo “**Muestras rodantes**”, en la misma línea estratégica y vinculado al área de las artes visuales. Según se expresa a nivel institucional, se procura “*fomentar la accesibilidad de los bienes culturales al mayor y más diverso número de público posible. Uno de los objetivos es divulgar la obra de artistas uruguayos, cuya producción podemos considerar un bien patrimonial, ya sea por el reconocimiento a su trayectoria y la calidad de su obra, como por la preocupación en su trabajo en indagar rasgos que redimensionan nuestra identidad*”⁴⁷

En sintonía con esto, y en conjunto con la Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación, en 2007 se gestó el “**Programa de Fortalecimiento a las Fiestas Tradicionales**”, a partir de un relevamiento de fiestas y celebraciones que por sus características son consideradas patrimonio inmaterial según la declaración de UNESCO en París, en el año

⁴⁵ Ídem

⁴⁶ Programa “Boliches en Agosto”. Web institucional de la DNC-MEC www.cultura.mec.gub.uy

⁴⁷ Programa “Muestras Rodantes”. Web institucional de la DNC-MEC www.cultura.mec.gub.uy

2003. En este sentido, se entiende que *“en su aparente homogeneidad, Uruguay tiene una intensa diversidad cultural que se refleja, entre otras formas, en las múltiples formas festivas que se desarrollan en todo el territorio. Un programa de apoyo a las fiestas tradicionales es ante todo una política de puesta en valor del patrimonio vivo uruguayo, de la calidad y cantidad de formas de entendernos, de las múltiples maneras de interpretar nuestra identidad”*⁴⁸

Una de las principales innovaciones del período (en la órbita más amplia del Ministerio) la constituye la creación de los **“Centros MEC”**, en 2006; que si bien se enmarcan en esta política de circulación de bienes y servicios, formación y descentralización territorial, parte de objetivos de mayor alcance y con una orientación al ciudadano mucho más definida. En este sentido, los **“Centros MEC”** buscan *“promover el acceso y la circulación de contenidos en todo el país. Para lograrlo, en todos los departamentos se desarrollan propuestas culturales – teatro, danza, cine, música -, charlas y talleres sobre temáticas como ciencia y tecnología, derechos humanos, y se participa en la vida de las comunidades a través de sus fiestas tradicionales y las actividades que sus pobladores decidan emprender”*⁴⁹. Hacia fin del período, se encontraban funcionando 79 Centros MEC, instalados en 14 departamentos y 79 localidades (en la actualidad son 127). En ellos, además de diversas instancias educativas y actividades culturales, se implementa el Plan Nacional de Alfabetización Digital, orientado a la capacitación en nuevas tecnologías a adultos y adultos mayores de todo el país.

En definitiva, los Centros MEC conforman una red que funciona como espacio de **“construcción de ciudadanía”, y apunta al objetivo explícito de “contribuir a la integración social. Para ello los centros funcionan como lugares de encuentro, animación, intercambio y generación de propuestas a partir de las demandas locales”**⁵⁰

⁴⁸ “Programa de Fortalecimiento a las Fiestas Tradicionales”. Informe de gestión 2007-2010. Disponible en: www.cultura.mec.gub.uy/innovaportal/file/2075/1/fiestas_informe.pdf

⁴⁹ Programa Centros MEC. Disponible en: www.centrosmec.org.uy/innovaportal/file/19637/1/folleto-centros-mec-2017.pdf

⁵⁰ Programas Centros MEC. Web institucional del Ministerio www.mec.gub.uy

VI.II. ¿Viraje hacia una política cultural inclusiva? Reseña de políticas sin precedentes

En lo que hace al objeto de estudio de este trabajo, lo más contundente e innovador del período 2005-2009 es lo que tiene que ver con la eventual resignificación de la cultura como objeto de política pública y la redefinición (ampliación) de sus objetivos. Esto es, la orientación de las políticas culturales hacia la consecución de los derechos culturales y en tanto instrumento de inclusión social; *la política cultural, en definitiva, concebida como política social.*

Además del ya mencionado (y controvertido) proyecto “Made In Cante” vinculado al género de la “cumbia villera”, estos lineamientos pueden identificarse más claramente en programas que, a partir de 2006, comenzaron a implementarse en convenio interinstitucional con el Ministerio de Desarrollo Social. Y, fundamentalmente, a nivel del organigrama funcional, a través de la creación de un área específica en el marco de la Dirección Nacional de Cultura: el **Área de Ciudadanía Cultural**, en cuyo marco se ampliaron y consolidaron estas políticas a partir de 2009. Según se expresa a nivel institucional, el área de Ciudadanía Cultural surge con el cometido de *“promover los derechos culturales de toda la población a través de la plena participación de personas y colectivos en el disfrute, producción y distribución de los bienes y servicios culturales”*⁵¹. Más específicamente, y con el fin de profundizar y ampliar este cometido, las políticas gestadas en esta área se orientan específicamente a:

- **La inclusión social**, a través de acciones focalizadas en las poblaciones vulnerables y excluidas, encauzando a los destinatarios como protagonistas de su propio proceso hacia la integración sociocultural.
- **La participación**, a través de acciones de animación que promuevan a diversos grupos sociales y los impliquen en el fortalecimiento de comunidades

⁵¹ Área de Ciudadanía Cultural. Web institucional del Ministerio www.mec.gub.uy

culturalmente activas. Intervenciones de mediación cultural que permitan fortalecer las relaciones interculturales e intergeneracionales.

- **La promoción**, a través de acciones de comunicación social y difusión de los derechos culturales.
- **La formación artística**, a través de acciones transversales de acceso a herramientas de creación, gestión o sensibilización y apreciación (formación de públicos).
- **La democratización**, a través de instancias que generen mayor cantidad de oportunidades para el acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales.
- **La descentralización**, a través de acciones concretas tendientes a la participación de diferentes comunidades locales en el quehacer cultural.

En esta línea se enmarca el programa **“Fábricas de la Cultura”**, que promueve la generación de espacios de interacción sociocultural, en donde se provee capacitación específica en el área de emprendimientos culturales y productivos de diversa naturaleza. Este proyecto está orientado específicamente a poblaciones vulnerables; esto incluye personas que se encuentran fuera del mercado laboral, mujeres jefas de hogar o personas pertenecientes a minorías (personas con discapacidad, entre otras), *“brindándoles herramientas que apuntan a mejorar sus posibilidades en el mercado laboral, incidiendo además en aspectos que atañen a la autoestima, la conformación de grupos con sentido de pertenencia y la integración social”*⁵². Las “Fábricas de la Cultura”, implementadas en diferentes puntos del país, incluyen en la actualidad emprendimientos de naturaleza tan variada como la fabricación de títeres (Sarandí del

⁵² Programa “Fábricas de la Cultura”. Web institucional de la DNC-MEC www.cultura.mec.gub.uy

Yí, Durazno), elaboración de productos derivados del butiá (Castillos, Rocha) o fabricación de prendas de diseño (CEDEL de Casavalle, Montevideo), entre otros.

Por otra parte, y en el marco de estas políticas culturales reorientadas hacia objetivos de mayor alcance, se inscribe el **Programa “Usinas Culturales”**, cuyo diseño y lineamientos estratégicos configuran un hito en este sentido. Este programa, sin precedentes en nuestro país, consiste en la instalación de centros de creación artística (espacios equipados con salas de grabación musical, instrumentos, equipamiento de producción audiovisual y demás insumos para la creación artística, sumado a personal de apoyo para todas las instancias del proceso), tanto en espacios físicos fijos (de forma descentralizada, en diferentes puntos del país), en espacios no tradicionales o incluso de forma itinerante (“usinas móviles”).

Se trata de un programa focalizado, orientado a sectores de contexto crítico, facilitando el acceso a las nuevas tecnologías y medios de expresión y producción artística, concebida ésta como un derecho ciudadano, como una forma de socialización e inclusión, y en definitiva, como un aspecto clave de la ciudadanía cultural. En este sentido, a nivel institucional se expresa que: ***“la población objetivo de este proyecto son personas que sufren exclusión social debido a diferentes factores (económicos, educativos, culturales), que habitan zonas de Montevideo con importantes niveles de pobreza, así como localidades del interior con escaso acceso a bienes y servicios culturales”***⁵³

A partir de 2011, el programa comenzó a implementarse, además, en centros de reclusión. La primera experiencia tuvo lugar en la cárcel Departamental de Paysandú, en ese año, e incluye actualmente al centro penitenciario de Santiago Vázquez (COMCAR).

Por otra parte, en lo que hace a la descentralización territorial (otro de los principios rectores de este programa), las usinas culturales se localizaban hacia fin del período, en Salto, Montevideo (Usina Casavalle y Centro Apex del Cerro), Canelones, Durazno,

⁵³ Programa “Usinas de Cultura de Uruguay (UCU) / Área de Ciudadanía Cultural. Web institucional de la DNC-MEC www.cultura.mec.gub.uy

Treinta y Tres, entre otros. El objetivo central, en definitiva, es *“estimular el aumento de producción cultural y el potencial creativo de la población beneficiaria”*⁵⁴

En cuanto a esta línea de políticas culturales focalizadas, cabe mencionar otro programa inédito (a nivel internacional) desarrollado en el marco de la DNC, a partir de 2010: el proyecto **“Urbano”**, orientado a personas en situación de calle. Se trata de un espacio cultural, localizado en la zona céntrica de Montevideo y cuyo principal objetivo es *“promover el desarrollo integral de esta población por medio de su participación en actividades de formación y producción artística y cultural”*⁵⁵.

Estas actividades, que además son abiertas a la comunidad en general, incluyen desde ciclos de cine documental, talleres y otras instancias tendientes al desarrollo de la propia creatividad; hasta encuentros comunitarios, eventos artísticos y otras instancias de interacción sociocultural. En este sentido, *“la creación de este espacio complementa las políticas de atención a personas en situación de calle generando capacidades para el ejercicio de los derechos culturales y la inclusión social”*⁵⁶.

Esta nueva orientación de las políticas culturales puede sintetizarse en las palabras del entonces Director Nacional de Cultura, Hugo Achugar, en cuanto a que el *“desarrollo cultural para todos es poder crear cultura estemos en la situación que estemos”*⁵⁷. Entendido además, desde el Estado, no como una forma de “beneficencia social”, sino como la obligación y responsabilidad que a éste le cabe, en cuanto a garantizar el legítimo derecho cultural de la ciudadanía toda; y que implica no sólo el más amplio acceso al disfrute de los bienes y servicios culturales, sino la posibilidad de la propia expresión a través del arte y la cultura.

⁵⁴ Programa “Usinas de Cultura de Uruguay (UCU) / Área de Ciudadanía Cultural. Web institucional de la DNC-MEC www.cultura.mec.gub.uy

⁵⁵ Proyecto “Urbano”. Web institucional de la DNC-MEC www.cultura.mec.gub.uy

⁵⁶ Ídem

⁵⁷ Entrevista a Hugo Achugar, Director Nacional de Cultura (2008-2015). Marzo, 2013. Disponible en web institucional de Presidencia: <http://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/entrevista-achugar>

VII. Consideraciones finales

A partir de esta reseña de las políticas culturales implementadas durante el período 2005-2010, y en virtud del objeto de estudio (centrado en la dimensión social de la política cultural, a partir de los lineamientos teóricos de los paradigmas de democratización y democracia cultural), pueden ensayarse algunas interpretaciones, tendientes a responder la cuestión que orientó este trabajo. A saber, *¿en qué medida se dio un viraje de paradigma en materia de política cultural, a partir de la asunción del Frente Amplio y durante ese primer período de gobierno nacional (2005-2010)?*

Cabe reiterar que no se pretende ni sería posible en el marco de este trabajo (dado su carácter descriptivo y la naturaleza misma de su objeto de estudio), establecer conclusiones definitivas. Sí es posible, a partir de los objetivos implícitos y explícitos de las políticas culturales durante el período (a nivel institucional y del discurso oficial), y fundamentalmente a partir del análisis de la batería de políticas efectivamente llevadas a cabo, establecer una serie de aproximaciones.

En primer lugar, resulta claro que las políticas públicas en materia de cultura en nuestro país entre 1985 y 2005, estuvieron en sintonía con los principales lineamientos del paradigma de democratización cultural. Esto es, partiendo de un concepto de cultura restringido (asociado a su dimensión estética y limitado a las “bellas artes” o expresiones culturales clásicas vinculadas a la “alta cultura”), el objetivo prioritario es la *democratización en el acceso* a esos bienes y servicios culturales, a través de políticas netamente difusionistas (Ander-Egg, 1987; Garcia Canclini, 1987; Harvey, 1990; Rubinich, 1993).

Esto se sintetiza cabalmente en algunas de las expresiones que sirvieron de marco conceptual a muchos de los programas implementados durante ese período, en tanto *“volcarse al país entero”,* o *“llevar al todo el país eventos de primer nivel internacional”*.

En este sentido, el derecho a la cultura está contemplado en una de sus dimensiones: el acceso. Se trata, en definitiva, de elaborar una *oferta cultural* a ser distribuida de la forma más extensiva posible (incrementar el mercado, favorecer el consumo cultural y, de alguna manera, “instruir a las clases populares”).

Por lo tanto, la dimensión clave es la *descentralización territorial* (la permanente ampliación de los circuitos de distribución). La participación ciudadana se reduce, en términos generales, a la consideración del ciudadano en tanto “consumidor” de esa oferta cultural. En este sentido, se entendía que: *“La estructura macrocefálica del país es uno de los problemas que más se sienten. La capital posee una oferta abrumadoramente superior a la del interior, al punto que muchas veces satura la plaza. Es necesario entonces abrir una línea de comunicación aún mayor, por donde pueda empezar a fluir ese caminar, ampliando la oferta cultural al interior y proporcionando a la vez promoción a vastos sectores artísticos que son desconocidos a pocos kilómetros de Montevideo”* (MEC, 1997: 60)

Salvo el caso de cursos y talleres de acceso gratuito (casas de la cultura, por ejemplo), las políticas culturales están orientadas de forma preponderante a *los agentes culturales* (al sector artístico), a su profesionalización, reconocimiento e incentivo (a través de los premios). No hay, en este sentido, políticas claras (programas concretos) orientados al ciudadano (a sus demandas específicas), a reconocer y promover la diversidad de expresiones culturales de la sociedad. Se trata, más bien, de *popularizar* las ya existentes, enmarcadas en los parámetros estéticos establecidos, y ciertamente vinculadas a una noción elitista de la cultura y el arte; en sintonía, por otra parte, con la evolución histórica de las políticas culturales a nivel global. En este sentido, y como planteaba Thomas Lowy⁵⁸: ***“En cierta época supimos compartir el sueño de la popularización de las expresiones culturales más afinadas, queríamos hacerlas llegar hasta el último rincón del territorio, ir con la cultura donde estaba la gente (...) Fue exitoso, sin duda, pero de un éxito que correspondía a una época y a un momento”*** (Lowy, 1997: 34)

⁵⁸ Director Nacional de Cultura durante el período 1995-2000

Si bien hubo iniciativas y programas aislados acordes a los lineamientos de una política cultural de mayor alcance (como los ya mencionados cursos en gestión cultural), básicamente la orientación de las políticas del período posterior a 1985 y hasta bien entrado el siglo XXI, se enmarcaron en las premisas esenciales de este paradigma. En este sentido, dice Inés de Torres, *“no significa esto que los gobiernos nacionales anteriores al actual gobierno no hayan intentado plantearse otros objetivos más allá de la promoción o la difusión. Estos temas [las prácticas verdaderamente democratizantes de construcción de ciudadanía] han permanecido en la agenda cultural de allí en adelante, pero la insuficiencia y las carencias de un diseño institucional adecuado, hicieron, entre otros factores, que los mismos quedaran condenados a desaparecer, desarrollarse en el ámbito de lo privado, o a reaparecer de modo apenas intermitentemente en el espacio público, por falta de una estructura institucional que asegure su desarrollo y consolidación”* (de Torres, 2007: 184)

Y este parece ser, en definitiva, el punto de inflexión en cuanto a la concepción de las políticas culturales que, en el marco de la DNC, comienza a vislumbrarse en 2005. Si bien se continúa en la línea de fortalecimiento de las políticas de democratización (formación artística, difusión, descentralización y políticas de incentivo, profesionalización y reconocimiento orientadas al sector artístico), se producen innovaciones sustanciales (y concreción de iniciativas precedentes), que permiten avizorar *un viraje sustancial en lo que hace al marco conceptual de las políticas públicas en materia de cultura*. Esto incluye, claro está, la concepción de cultura subyacente y los objetivos de la política cultural.

A nivel institucional, la creación de un área específica (directamente vinculada a los lineamientos del paradigma de democracia cultural), da cuenta de esto último. Si, como sostiene Rama, los derechos culturales *“implican una actividad del Estado que permita brindar los servicios y los medios para que puedan existir dichos derechos”* (Rama, 1992: 19), los programas implementados desde el Área de Ciudadanía Cultural resultan por demás significativos. La implementación de estas políticas orientadas al ciudadano (con eje en la *descentralización, participación e inclusión*), responde a la intención de generar

una política cultural que, en términos de Achugar, **“no fuera sólo para artistas o para un sector específico, sino para todos (...) Existía un sector de la ciudadanía que estaba invisibilizado”**⁵⁹. En este marco conceptual se inscriben, puntualmente, las políticas focalizadas en determinados sectores que incluyen, entre otros, a la población reclusa, personas en situación de calle y población interna en centros de atención psiquiátrica (entre ellos, el Hospital Vilardebó). Todas ellas sin precedentes en nuestro país.

Esta reorientación (y ampliación de objetivos), continuó fortaleciéndose en los años siguientes, que escapan al período de estudio del presente trabajo, e implica un viraje en la concepción de cultura (y de política cultural) hacia una mucho más antropológica (menos elitista), que procura articular ese difícil equilibrio que debe asumir el Estado en materia de cultura, como plantea Achugar, en tanto **“calidad, equidad e inclusión”**⁶⁰. La polémica generada a partir del desarrollo del proyecto artístico “Made in Cante”, taller de baile en el género de la “cumbia villera” y de amplia convocatoria, ilustra claramente ese difícil equilibrio al que alude Hugo Achugar.

Este viraje de paradigma es pertinente interpretarlo, en definitiva, como un desafío en pleno proceso, y en tanto puntapié inicial hacia una efectiva consolidación no sólo de la nueva vinculación entre cultura y Estado, sino de una efectiva *democracia cultural*; que resultará esencial, por cierto, en lo que hace a la calidad de la democracia en su conjunto.

⁵⁹ Entrevista a Hugo Achugar (Director Nacional de Cultura durante el período 2008-2015). “La Diaria” 26/09/2014

⁶⁰ Entrevista a Hugo Achugar. “La Diaria” 05/11/2009

BIBLIOGRAFÍA

Achugar, Hugo (2007). *“Espacios de negociación. Apuntes para una nueva institucionalidad cultural en Uruguay”*, en Institucionalidad Cultural en Uruguay. Documento sobre ponencias del Seminario de Institucionalidad Cultural en Uruguay (Montevideo, octubre de 2007). MEC, 2007 (pp.169-178)

Ander-Egg, Ezequiel (1987). Política Cultural a Nivel Municipal. Ed. Humanitas, Bs.As., 1987

Bonet i Agustí, Lluís (2005). *“Factores condicionantes de la participación cultural”*. Boletín de Gestión Cultural. N°11. Marzo, 2005.
Disponible en: http://www.gestioncultural.org/ficheros/1_1316765369_bgc11-LBonet.pdf

Brunner, José Joaquín (1985). *“Políticas culturales para la democracia”*. Flacso - Santiago de Chile. N° 69. Marzo, 1985

Carámbula, Gonzalo (2007). *“Luz para la cara oculta de la Reforma del Estado”*, en Institucionalidad Cultural en Uruguay. Documento sobre ponencias del Seminario de Institucionalidad Cultural en Uruguay (Montevideo, octubre de 2007). MEC, 2007 (pp.37-46)

Caride Gómez, José (2005). *“La animación sociocultural y el desarrollo comunitario como educación social”*. Revista de Educación N°336 (pp. 73-88)

Coelho, Texeira (2009). Diccionario Crítico de Política Cultural. Ed. Gedisa, 2009

De Torres, María Inés (2007). *“Cultura, diseño institucional y prácticas democratizantes”*, en Institucionalidad Cultural en Uruguay. Documento sobre ponencias del Seminario de Institucionalidad Cultural en Uruguay (Montevideo, octubre de 2007). MEC, 2007 (pp.179-190)

DNC - MEC (1997). ¿Qué pasa con la cultura? MEC, 1997

Fernández Prado, Emiliano (1991). La política cultural. Qué es y para qué sirve. Gijón. TREA, 1991

Fina, Xavier (2009). *“Repensar los modelos institucionales de las políticas culturales: una propuesta desde Cataluña”*. Institucionalidad Cultural en Uruguay. DNC – MEC. Montevideo, 2009 (pp. 59-77)

García Canclini, Néstor (1987). Políticas Culturales en América Latina. Ed. Grijalbo, México, 1987

Geertz, Clifford (1973). La interpretación de las culturas. Ed. Gedisa, Barcelona, 1973

Girard, A. (1982). *“Las industrias culturales: ¿obstáculo o nueva oportunidad para el desarrollo cultural”*, Industrias culturales: el futuro de la cultura en juego. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica / París: Unesco

Harvey, Edwin (1990). Políticas Culturales en Iberoamérica y el Mundo. Ed. Tecnos, 1990

Harvey, Edwin (1995). *“Los Derechos Culturales. Concepto y evolución”* Mayo, 1995. Disponible en: <https://www.educ.ar/recursos/90841/derechos-culturales>

Howard Ross, Marc (1997). *“Culture in Comparative Political Analysis”*. Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol. 19 N° 1.

Lahera, Eugenio (2004). *“Política y políticas públicas”*. CEPAL. Serie Políticas Sociales. Agosto, 2004

Lowy, Thomas (1997). *“La saludable relatividad de las políticas culturales”*. Revista Prisma. N° 8, 1997 (págs. 33-39)

Mejía, Juan Luis (2009) *“Apuntes sobre las políticas culturales en América Latina, 1987-2009”*. Revista Pensamiento Iberoamericano. N°4, mayo de 2009. (pp. 105-130)

Moreira, Darío (1977) *“La política cultural en Ecuador”*, UNESCO, París, 1977

Montaño, Carlos (1992). *“La participación en organizaciones democráticas y autogestionadas”*. Cuadernos del CLAEH. N°11, 1992.

Navarro, Arturo (2006) *Cultura, ¿Quién Paga? Gestión, infraestructura y audiencias en el modelo chileno de desarrollo cultural*. RIL, Santiago, 2006

Rama, C./ Delgado, G. (1992). *El Estado y la Cultura en Uruguay*. FCU, setiembre, 1992

Rodríguez Morató (2007). *La sociedad de la cultura*. Ed. Ariel. Barcelona 2007

Rubinich, Lucas (1993). *Extensionismo y Basismo. Dos estilos de Política Cultural*. Espacio Editorial, Bs.As., 1993

Sánchez, Alejandro (2007) *“Hacia la caracterización de la institucionalidad cultural en América Latina”*, en *Institucionalidad Cultural en Uruguay*. Documento sobre ponencias del Seminario de Institucionalidad Cultural en Uruguay (Montevideo, octubre de 2007). MEC, 2007 (pp.17-36)

Subercaseaux, Bernardo (2001). *“Cultura y desarrollo en Chile. Dimensiones y perspectivas en el cambio de siglo”*. En *Políticas culturales, Institucionalidad y Democracia*. M. Garretón (coord.). Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile, 2001.

Tylor, Edward B. (1995) [1871]: *“La ciencia de la cultura”*. En *El concepto de cultura*. Ed. Anagrama, Barcelona, 1995.

UNESCO (1970). Informe - *“Primera Conferencia Intergubernamental sobre los aspectos institucionales, administrativos y financieros de las Políticas Culturales”*. Venecia, 1970. Disponible en: www.culturalrights.net

UNESCO (1972). Informe final - *“Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales en Europa”*. Helsinki, 1972. Disponible en: www.unesdoc.unesco.org