

# La gestión cultural desde Latinoamérica

Análisis y experiencias en políticas culturales

**Compiladores:**

José Luis Mariscal Orozco  
Antônio Albino Canelas Rubim  
Fabián Saltos Coloma

TOMO 2

# La gestión cultural desde Latinoamérica

---

Análisis y  
experiencias en  
políticas culturales

La gestión cultural desde Latinoamérica: Análisis y experiencias en políticas culturales.  
Tomo 2 / José Luis Mariscal Orozco, Antônio Albino Canelas Rubim y Fabián Saltos  
Coloma, comps. 1a ed. Santiago: Ediciones Egac, 2018.

288 p.; 21 cm.

ISBN: 978-956-9228-03-2

4. Gestión cultural – Estudio y enseñanza – América Latina

5. Cultura – Aspectos sociales – América Latina

6. América Latina – Política cultural

I. Mariscal Orozco, José Luis, comp.

II. Canelas Rubim, Antônio Albino, comp.

III. Saltos Coloma, Fabián, comp.

Dewey: 306.098

Cutter: G393



© Ediciones Egac

La gestión cultural desde Latinoamérica.

Análisis y experiencias en Políticas Culturales. Tomo 2.

Registro de propiedad intelectual: N° 298639

ISBN: 978-956-9228-03-2

Compiladores: José Luis Mariscal Orozco, Antônio Albino

Canelas Rubim, Fabián Saltos Coloma.

Coordinación técnica: Carlos Yáñez Canal, Roberto Guerra Veas.

Corrección de textos: UDGVirtual.

Catalogación en fuente: Roxana Huamán.

Idea original de portada: Abril Aguilar.

Diseño y diagramación: Melissa Zuluaga Hernández. Matiz Taller Editorial, Colombia.

Primera edición diciembre de 2018.

TOMO 2

# La gestión cultural desde Latinoamérica

---

Análisis y  
experiencias en  
políticas culturales

**Compiladores:**

José Luis Mariscal Orozco  
Antônio Albino Canelas Rubim  
Fabián Saltos Coloma



# Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>8</b>
<b>Primera parte. Diseños y configuraciones de la política cultural</b> .....	<b>23</b>
O conceito ampliado de cultura e a concretização dos direitos culturais <i>Danilo Júnior de Oliveira</i> .....	24
<b>Segunda parte. La aplicación de las políticas culturales</b> ....	<b>44</b>
Políticas y programas de estímulo a la creación artística en México <i>Tomás Ejea Mendoza, Pilar Herrera Guevara, Liliana Márquez Orozco</i> .....	45
Políticas culturais na Bahia / Brasil 2011-2013 <i>Antônio Albino Canelas Rubim</i> .....	61
Gestión cultural, municipio y participación ciudadana <i>Roberto Guerra Veas</i> .....	81
Balance de la política cultural en el municipio de Toluca: ¿Qué debemos medir y cómo? <i>Karla Marlene Ortega Sánchez</i> .....	103
Hacia la construcción de una política de comunicación y cultura digital en Colombia <i>Juliana Vinasco Zapata</i> .....	134
Fortalecimiento de capacidades de los agentes locales en la operación de políticas culturales públicas <i>José Luis Mariscal Orozco, Luis Gabriel Hernández Valencia, Mónica Urrea Triana</i> ....	153

### **Tercera parte. Agencia social y participación ciudadana ... 182**

Con-gestión cultural. Las organizaciones culturales ..... 183  
de la ciudad de La Plata. Análisis de su gestión y  
problemática  
*Martín Aníbal Zúccaro*

El arte de gobernar la cultura. Paradigmas e ..... 202  
instrumentos de la acción pública:  
¿una verdadera participación en Chile  
*Norma Muñoz del Campo*

Obligación cultural de los agentes de gestión y ..... 234  
responsabilidad de los Estados en la verdadera  
implementación de los derechos culturales.  
Propuestas para un escenario posible  
*Marcelo Carlos Cebrian*

### **Cuarta parte. Las políticas del patrimonio cultural ..... 250**

El caso del patrimonio arquitectónico en riesgo en ..... 251  
la Ciudad de México: las dificultades de la gestión y la  
promoción cultural en contextos urbanos y globales  
*Alberto Zárate Rosales*

Políticas y planes para la salvaguardia patrimonio ..... 274  
cultural inmaterial en América Latina  
*Gabriela Valenzuela Bejarano*



# INTRODUCCIÓN



# La perspectiva de la gestión cultural sobre las políticas culturales

En las últimas dos décadas, la gestión cultural se ha ido posicionando cada vez más en el sector cultural como una profesión y campo disciplinar especializado en la acción cultural. En ese sentido, diversos objetos de investigación e intervención atendidos por otros campos disciplinares y profesiones ahora son retomados desde la perspectiva del gestor: identidades, patrimonio, comunicación, políticas públicas, legislaciones, entre otros.

En el caso de las políticas culturales, éstas han sido abordadas regularmente desde las ciencias sociales, en especial, la sociología, el derecho, la antropología y las ciencias políticas. En estos campos de conocimiento se ha revisado, con base en diversos enfoques y alcances empíricos, la acción de los agentes en el campo cultural, ya sea en los ámbitos gubernamental, empresarial o asociativo. La bibliografía correspondiente es heterogénea: estudios de evaluación de impactos, de conceptualización y tipologías, de alguna dimensión (cultural, territorial, ideológica) o de diseño y operación.

¿Qué tiene que decir la gestión cultural como nuevo campo disciplinar? De hecho, algunos agentes (tanto del campo cultural como del científico) miran con cierto recelo y dudas la gestión cultural como disciplina, ya que en su proceso de formalización va tomando elementos teóricos, metodológicos y empíricos de otras áreas, profesiones y

prácticas sociales para hacerlos su objeto de estudio, y pone hincapié en los puntos ciegos y alcances de sus abordajes. Algo similar se observa en los procesos de institucionalización de otras disciplinas en diferentes momentos históricos, como lo planteó Bourdieu respecto a la sociología:

La sociología tiene el triste privilegio de verse constantemente confrontada con el problema de su carácter científico. Se es mil veces menos exigente en el caso de la historia o la etnología, sin mencionar la geografía, la filología o la arqueología. Al sociólogo se le interroga sin cesar, y él se interroga e interroga sin cesar. Esto es lo que lleva a creer en un imperialismo sociológico: ¿Qué es esta ciencia que comienza, balbucearte, y se da el lujo de examinar a las otras ciencias? (Bourdieu, *Sociología y cultura*. México: Conaculta/Grijalbo, 1990, p. 46).

La gestión cultural está en el proceso de definición epistémica y conceptual que hace dialogar el conocimiento académico y el empírico generado desde la práctica de los gestores culturales y, en este caso, desde sus experiencias en el análisis, diseño e implementación de las políticas culturales, como podremos observar en el capitulado de esta obra.

Tal vez la diferencia de cómo se aborda la política cultural desde la gestión cultural tiene que ver con un carácter epistémico y metodológico: el qué y el para qué, esto es, cómo se entiende la acción cultural y para qué dicha acción. Como parte de su estudio, van articulados de manera inseparable el comprender una situación, necesidad, problemática o fenómeno cultural para intervenir sobre ella; esto es, mientras que las otras disciplinas se quedan sólo en la identificación, análisis, interpretación, descripción y

explicación, la gestión cultural hace lo mismo, pero con el fin de intervenir en ello; por lo tanto, su mirada debe estar atenta a los escenarios posibles, y a identificar y diagnosticar los elementos que pueden ser susceptibles de modificación para cambiar las condiciones que hacen posible la existencia de una problemática o necesidad cultural.

Sin embargo, para el ejercicio de la gestión cultural, consideramos que la definición de políticas culturales que elabora García Canclini sigue siendo actual y congruente con lo que observamos en Latinoamérica hoy en día:

Los estudios recientes tienden a incluir bajo este concepto al conjunto de intervenciones realizadas por el estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o transformación social. Pero esta manera de caracterizar el ámbito de las políticas culturales necesita ser ampliada teniendo en cuenta el carácter transnacional de los procesos simbólicos y materiales en la actualidad (García, "Definiciones en transición", en Daniel Mato (coord.). *Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*. Buenos Aires: Clacso, 2001, p. 65).

En América Latina, a pesar de sus trazos históricos, económicos, políticos y culturales comunes, también presenta una diversidad de circunstancias y singularidades. Es difícil afirmar que existen tendencias definidas para toda Latinoamérica; resulta mejor anotar algunas actuales en ciertos países latinoamericanos en el campo de las políticas culturales, y no imaginar que en todos ellos puedan ser observadas.

A fin de entender mejor lo expuesto, debemos analizar el fenómeno como un proceso que todavía está en construcción, en el cual la configuración de la acción cultural retoma nociones sobre cultura y política pública en diversos momentos históricos, articulados y contextualizados en las diferentes experiencias de los países de la región.

## Definiciones y contextos de las políticas culturales en Latinoamérica

A lo largo de la historia, los Estados han efectuado intervenciones en la esfera de la cultura y han apoyado sobre todo el desarrollo de las artes. Estas intervenciones a favor de la cultura se han denominado políticas culturales y tienen su origen en la revolución francesa y en la consolidación de los Estados-nación; de ello se ha originado un proceso que puede llamarse “nacionalización de la cultura”. Las colecciones artísticas y los monumentos procedentes del pasado se conciben como un instrumento para que los ciudadanos fortalezcan su identidad nacional. Estos bienes son preservados como reserva simbólica de la identidad nacional. En Latinoamérica, durante las guerras de independencia se dio la desacralización del arte religioso y son sus héroes quienes son retratados y glorificados; se componen piezas musicales de exaltamiento de los Estados republicanos y se erigen monumentos conmemorativos y edificios; asimismo, se siembra de museos como referentes simbólicos de los países que necesitan puntualizar y revelar sus identidades nacionales.

Las políticas culturales en su concepto han ido modificándose debido a diferentes factores de cambio, como el económico: los incentivos fiscales a grandes corporaciones hicieron que éstas adquirieran múltiples e importantes obras; de este modo, la empresa privada entró en la actividad del coleccionismo. No obstante, es el creciente papel del Estado en el campo de la educación y el aumento del tiempo libre y de ocio de amplias capas de la población, a consecuencia de una cierta estabilidad laboral, lo que ha hecho posible la diversificación de la oferta cultural. Esta tendencia amplía el círculo de personas vinculadas al mundo de las artes que consideran que asistir a un concierto o visitar un museo resulta una ocupación atractiva. Es en los niveles de la educación básica donde se crea las audiencias para las estéticas. En el contexto latinoamericano, en general, la oferta cultural diversa y de buen nivel gratuita o de bajo costo es muy limitada; predomina la cultura de masas globalizada y de mala calidad.

Las experiencias del diseño e implementación de la política cultural en América Latina gravitan alrededor de tres preocupaciones: la participación de grandes sectores en la acción cultural; el acceso a bienes, productos y servicios culturales; y la diversificación de la producción y oferta cultural. Estas preocupaciones están sobre la base de tres principios: el concepto y modelo de “desarrollo”, con sus diferentes caretas: sostenible, humano, “buen vivir”; los derechos humanos y en la última década los derechos culturales; y la democracia que evoluciona de representativa a participativa. Éstos, a la vez, se despliegan a partir de tres procesos sociohistóricos notoriamente identificados: integracionistas hacia la construcción del Estado nacional, personificado en constituciones, discursos, normas y

procedimientos de la integración nacional (políticas desde y para el propio Estado); el reconocimiento de la diversidad cultural interna y la construcción de su praxis que camina hacia interculturalidad; y la internacionalización de la cultura (industrias-derecho-cooperación-instituciones).

En la historia reciente de los Estados nacionales latinoamericanos, la cultura se ha percibido como un sistema que debe ser regulado y controlado con base en la premisa que la cultura es autónoma, pero no su institucionalidad; como un recurso económico, dentro de un modelo neoliberal asentado en una economía de servicios, autorregulado y dejado a la dinámica del mercado; como un derecho que debe ser garantizado por el Estado, pero que no puede ni sabe cómo hacerlo; acaso ¿un derecho progresivo?, que pasa por la capacidad económica para asumirlo.

En las políticas culturales de varios países de la región empieza a predominar el enfoque de derechos culturales, los cuales garantizan el acceso a la cultura por parte de los grandes sectores populares a fin de procurar un cambio cultural; esto significa mirar de otra forma la realidad para ejercer ciudadanía con responsabilidad, por lo que el deber de los Estados, en relación con la cultura, es igual que con la alimentación, la salud, la educación o la vivienda.

La conjunción de factores económicos, políticos y sociales presiona con fuerza a favor de la intervención gubernamental en el campo de la cultura. Es una política que ha venido expresándose de manera espontánea, presionada por grupos de artistas, con unas pequeñas dosis de democratización de la cultura. La actitud de los Estados hacia la cultura procura que ésta se desenvuelva a partir de criterios de neutralidad

y exige la no intervención en los procesos de creación, tanto en los contenidos como en su circulación, para garantizar, así, la libertad de expresión, investigación y cátedra, no sólo en lo referente a la libertad individual/colectiva, sino también a la igualdad de oportunidades.

Sin embargo, hay un fenómeno que no puede dejar de observarse y tiene que ver con los ensayos de nuevas políticas, gestión, programas y proyectos culturales que únicamente se presentaban en ciertos países y que ahora se expanden en otros países y cuya acción cultural ha sido marcada por una visión elitista que toma como base de la cultura aquello relacionado con lo erudito.

Estas nuevas políticas parten de establecer la cultura como un derecho (como ya lo señalamos) y, además, incorporan un concepto ampliado de cultura que considera en sus lineamientos las culturas identitarias y populares, el patrimonio inmaterial, la ciudadanía cultural, etcétera.

Esta ampliación y mirada democrática de las políticas culturales hace posible que se visibilice y considere a nuevos creadores y activistas culturales para su participación en programas y proyectos que buscan acoger estas modalidades antes excluidas; por ejemplo, en nuevas formas de relación con las diversas culturas de los pueblos originarios y las culturas afroamericanas; también permite la emergencia de otras culturas vinculadas a diversos grupos sociales (étnicos, generacionales, de género, entre otros).

En otras palabras, la pluralidad emergente de las culturas es acogida y estimulada por las nuevas políticas culturales, incluso debido a que muchas de ellas asumirán como un

eje importante la diversidad cultural (puesta en escena ya por la UNESCO) en su acción y legislación cultural. En ese sentido, es de llamar la atención que dicho tema fue bien aceptado y asimilado en Latinoamérica en comparación con otros continentes; esto, por la importancia de la riqueza de las culturas identitarias y populares en una circunstancia política singular de los gobiernos progresistas de la región (sobre todo en Sudamérica) que tienen liderazgos políticos populares (indígenas, activistas, mujeres, guerrilleros...) y no están vinculados a las élites latinoamericanas que suelen sostener la visión elitista de cultura.

Observamos diversas acciones encaminadas hacia la creación de un espacio cultural latinoamericano que demanda la voluntad política de los Estados para el fortalecimiento regional, y también una incipiente participación de diversos agentes culturales ciudadanos. Las condiciones para establecer puentes de integración regional tienen su antecedente histórico en la figura señera de Bolívar en el afán por construir un espacio geopolítico de América Latina y el Caribe lo suficientemente amplio y fuerte para romper con la hegemonía euro-norteamericana. En su pensamiento se encuentran, inalterables, dos elementos: la necesidad de la unidad frente a los peligros que amenazaban a las recientes repúblicas y la conveniencia de contar con mecanismos propios para resolver posibles disputas entre nuestras naciones.

Actualmente, la organización del campo cultural debe considerar no sólo al Estado como agente cultural, sino la incidencia y el papel que desempeñan agentes comunitarios, empresariales, profesionales y académicos. Su importancia se hace evidente cuando advertimos el crecimiento de los



intercambios y las alianzas entre instituciones, empresas, emprendimientos, redes y colectivos de diferentes países latinoamericanos que tienen necesidades e intereses en común. Un ejemplo es el de Cultura Viva Comunitaria; desde esta perspectiva, es significativo los nuevos procesos de integración cultural en curso. De este modo, se están creando y consolidando redes de universidades, de gestores culturales, emprendedores, creadores, entre otros.

Algunas de estas tendencias (concepto de cultura ampliado, diversidad cultural, cultura como derecho, incorporación de nuevos agentes en las políticas nacionales y en las iniciativas internacionales...) están marcando un ambiente cultural latinoamericano que se está diferenciando de otras regiones del mundo por su conceptualización y por la forma en que diseñan y operan la acción cultural. Sin embargo, es importante advertir que todos estos avances de la política cultural no se presentan de manera homogénea, ya que coexisten con algunas visiones y acciones de la cultura elitista debido, precisamente, a una característica del campo cultural latinoamericano: su inestabilidad. Tal vez sus deficiencias más significativas (además de que los procesos son recientes e inmaduros) sean la inestabilidad y la insuficiencia de las estructuras, el personal y los recursos para la riqueza cultural de América Latina. Esto implica, entonces, algunas carencias y retos que se deben atender en los años venideros.

## Deficiencias y retos de las políticas culturales en Latinoamérica

Uno de los temas centrales de la deficiencia de las políticas culturales son los derechos humanos y culturales: desde cómo terminar con la marginación de millones de latinoamericanos desfavorecidos y sin recursos hasta la exclusión de la política cultural dentro de las políticas públicas.

La cultura debe integrarse al conjunto de las administraciones públicas para que deje de ser un instrumento político parcial. Los ministerios de cultura o sus pares deben vencer el aislamiento y permitir a los gobiernos alcanzar el máximo provecho de las múltiples relaciones entre cultura y otros aspectos fundamentales, como la economía.

Al concederle una prioridad esencial a la cultura, los gobiernos pueden caer en la tentación de dirigirla o controlarla. Es importante remarcar la creatividad al margen del control estatal. La libertad de expresión es un principio esencial y las políticas culturales se obligan a establecer un marco general dentro del que puedan trabajar individuos e instituciones.

La calidad, conveniencia y oportunidad que tienen que ofrecer los Estados son los dispositivos que constituyen el principio imprescindible de una política cultural, la cual deberá tomar en cuenta ciertos factores inherentes a los derechos humanos y a la vida cultural proactiva. El Estado no ha de intervenir ideológicamente en los procesos culturales, sino en el marco exclusivo de facilitador y dinamizador de lo cultural, auxiliar en la gestión de la producción, circulación y consumo de

bienes y servicios culturales, así como contenidos simbólicos. Esto es lo que podríamos llamar las limitaciones lógicas del poder; de otro modo, la proyección sería la anulación de las personas y sus colectivos sociales para convertirlos (manipularlos) en objetos de las tendencias.

El recurso más valioso de Latinoamérica es su activo humano. No se ha explotado aún su verdadero potencial cultural. Es urgente establecer los derechos culturales de los grupos de atención prioritaria. Una nueva ética cultural debe obligar a las organizaciones culturales, al menos a las que reciben fondos públicos, a adoptar políticas inclusivas, de acceso y participación de todos a la cultura.

La implementación de la economía creativa en el proceso de integración potenciará la producción y el consumo de bienes, servicios y productos culturales nacionales y regionales en el ámbito interno como externo. Aquí las industrias creativas desempeñan un rol importante en la dinamización de las economías nacionales y los emprendimientos de base cultural, y tienen un gran potencial debido a la prodigiosidad de recursos y atractivos naturales y culturales, así como la creatividad y talento que Latinoamérica posee.

Sin embargo, en este punto habrá que dejar claro que esta relación de cultura y economía no debe estar por fuerza en tono de neoliberalismo. Si bien es cierto que cada vez más países consideran a las industrias creativas en sus políticas culturales, se suele dar un acento especial al emprendimiento y, por lo tanto, al fomento de la creación de empresas culturales, que en muchas ocasiones se presentan como la piedra filosofal de la situación financiera de creadores y gestores culturales. Sin embargo, dichas iniciativas no van

acompañadas, de modo necesario, de reformas hacendarias y seguridad social que ayuden a fortalecer el aporte económico de la cultura, pero considerando la mejora de la calidad de vida de los agentes culturales y no con base en la autoexplotación y la competencia desleal que el mercado impone a iniciativas de las microempresas comunitarias e independientes.

Otra de las deficiencias en las políticas culturales públicas es la poca atención que prestan a la profesionalización del sector cultural (demandada en gran parte por los mismos agentes), al delegar esta función a la iniciativa privada, o bien, a las universidades. Esta profesionalización suele ser entendida por lo regular a la formación universitaria (de grado y posgrado) de gestores culturales, cuya oferta educativa ha ido creciendo exponencialmente en la mayoría de los países de la región y cada vez más va tomando cierta independencia conceptual e ideológica de los programas educativos españoles que predominaban en la última década del siglo XX. Sin embargo, hay que mencionar que la profesionalización del sector debe ir más allá de la acreditación y dotación de títulos universitarios, ya que debe considerar, en términos de política pública, la definición de perfiles profesionales congruentes con la gestión cultural y reglas claras para ocupar los puestos en la administración pública (nacional y local), el fortalecimiento de los programas de formación universitaria, y visión estratégica de la investigación en gestión cultural y políticas culturales a fin de generar conocimiento para la toma de decisiones y la innovación de la práctica profesional.

Así pues, los retos de las políticas culturales deberán estar dirigidos al ejercicio real del constitucionalismo cultural, el cual deberá reflejarse en sistemas y leyes culturales democráticas y altamente tolerables a la crítica; por ello, sus estructuras burocráticas deberán ser lo suficientemente permeables para incorporar una nueva arquitectura institucional y abiertos a los nuevos contenidos y formas de la gestión cultural latinoamericana contemporánea.

Las políticas culturales latinoamericanas tienen el desafío de reconocer e incorporar los aprendizajes que se han tenido en la última década y consolidar los avances en cuanto a su conceptualización y definición de ejes de acción: el acceso universal a la cultura; la integración regional mediante el diálogo; la cooperación y el intercambio de capacidades, experiencias y conocimientos; la inclusión, protección y promoción de los derechos de las personas y colectividades y de equidad y acceso, respeto a la pluralidad política y la diversidad cultural en la construcción de sociedades democráticas; respeto incondicional a la igualdad de géneros, así como la interrelación y convivencia entre actores sociales. La participación de todos los actores sociales y la realización conjunta de proyectos culturales concretos que fomenten la creación cultural.

## Del capitulado y alcances de la obra

Buena parte de la discusión presentada hasta ahora puede ser observada de manera empírica en las aportaciones que comparten los autores que participan en este libro. Como el lector podrá observar, el capitulado es un mosaico de visiones y

versiones sobre las formas en que se conciben y desarrollan las políticas culturales en Latinoamérica, sus avances, deficiencias y retos.<sup>1</sup>

Los autores que participan son gestores culturales y académicos interesados e involucrados en la gestión cultural en diversos países de nuestra región. Hemos organizado los escritos en cuatro grandes apartados. El primero se titula “Diseños y configuraciones de la política cultural” y está integrado por los trabajos de Danilo Júnior de Oliveira (Brasil), el cual retoma casos de su país, analiza y muestra cómo las conceptualizaciones y dinámicas políticas desempeñan un papel relevante en la definición de las políticas culturales.

El segundo apartado analiza la aplicación de las políticas culturales: Tomás Ejea Mendoza, Pilar Herrera Guevara y Liliana Márquez Orozco toman como caso de estudio el Programa de Estímulos a la Creación Artística en México; Antônio Albino Canelas Rubim explica su experiencia y reflexiones sobre su participación en el diseño y la operación de las políticas culturales en el estado de Bahia, Brasil; Roberto Guerra Veas, plantea la relación entre gestión cultural, municipio y participación ciudadana en el municipio de Recoleta (Chile); Karla Marlene Ortega Sánchez hace un Balance de la política cultural en el municipio de Toluca (México); Juliana Vinasco Zapata fundamenta y esboza una estrategia de aplicación de una política de cultura digital para Colombia; por su parte Mariscal, Hernández y Urrea hacen

.....  
<sup>1</sup>Versiones preliminares de estos escritos fueron presentados en el Primer Congreso Latinoamericano de Gestión Cultural realizado en abril de 2014 en Santiago de Chile.

énfasis en la capacitación como una forma de fortalecer la operación de las políticas culturales locales.

El tercer apartado, “Agencia social y la participación ciudadana”, tiene un elemento común: las formas y los alcances de la participación de los agentes culturales en la definición y aplicación de las políticas culturales, abordado en los trabajos de Martín Aníbal Zúccaro (Argentina), Norma Muñoz del Campo (Chile) y Marcelo Carlos Cebrian (Argentina).

El cuarto apartado está compuesto por trabajos cuyo eje común es el patrimonio cultural. Los autores identifican y analizan las vicisitudes relacionadas con la conservación, promoción y difusión del patrimonio cultural, tanto material como inmaterial. Alberto Zárate Rosales pone su atención en el patrimonio arquitectónico en riesgo en la Ciudad de México y Gabriela Valenzuela Bejarano ofrece lineamientos generales para la formulación de políticas públicas dirigidas al patrimonio cultural con base en convenciones y tratados internacionales.

Sin duda, el lector tendrá un panorama de la diversidad de visiones y objetos de análisis sobre el diseño e implementación de políticas culturales latinoamericanas. Esperamos que estas aportaciones sirvan no sólo para deleite intelectual del lector, sino también en su labor como gestor cultural y estudioso de las políticas culturales.

*José Luis Mariscal Orozco  
Antônio Albino Canelas Rubim  
Fabián Saltos Coloma*



# PRIMERA PARTE

Diseños y  
configuraciones de la  
política cultural



# O conceito ampliado de cultura e a concretização dos direitos culturais

Daniilo Júnior de Oliveira\*

## Introdução

Cultura é um conceito em disputa. Diferentes campos do saber, com os mais diversos métodos, pressupostos e propósitos, buscam determinar, limitando ou ampliando, a palavra cultura. E essa disputa é importante no campo das políticas públicas, pois a abrangência do conceito de cultura define o alcance e o sentido das políticas culturais.

O presente trabalho busca argumentar a importância da adoção de um conceito ampliado de cultura nas políticas culturais para possibilitar a concretização dos direitos culturais consagrados no direito internacional e nos textos constitucionais.

Com um conceito ampliado, a atuação do Estado na promoção de políticas públicas de cultura também se torna mais ampla, atingindo nas suas ações a dimensão democrática da cultura.

Para refletir sobre a importância da concepção abrangente de cultura para as políticas culturais e para a concretização

.....  
\* Doutor na área de Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).



dos direitos culturais serão analisados o conceito de cultura como “*todo um modo de vida*” defendido por Raymond Williams e a adoção do conceito abrangente de cultura na experiência de gestão cultural do ex-ministro Gilberto Gil no Ministério da Cultura brasileiro.

## A cultura concebida como *‘todo um modo de vida’*

Raymond Williams ressalta na fundamental obra inaugural dos estudos culturais<sup>1</sup> *Cultura e Sociedade*, publicada em 1958, a relação orgânica entre as transformações ocorridas em uma determinada sociedade – a Inglaterra dos anos da consolidação da Revolução Industrial aos anos 1950 – e o histórico das mudanças semânticas da palavra cultura. Pontua Williams (2011, p. 321) que: a “[...] história da ideia de cultura é um registro de nossas reações, em pensamento e sem sentimento, às mudanças nas condições de nossa vida em comum”.

Raymond Williams aponta duas posições complementares sobre a cultura que dominavam o cenário intelectual

---

<sup>1</sup> Os Estudos Culturais surgiram na década de 1950, na Inglaterra. *Culture e Society* (1958) de Raymond Williams, *The Uses of Literacy* (1957) de Richard Hoggart, e *The Making of the English Working Class* (1963) de Edward P. Thompson, são considerados os livros fundadores da nova disciplina. Na Inglaterra dos anos 1950, momento de estruturação da disciplina Estudos Culturais, o debate sobre cultura parece concentrar muito do sentido de mudança em uma sociedade que se reorganiza no segundo pós-guerra. Os Estudos Culturais nasceram com o intuito de estabelecer reflexões sobre as mudanças no comportamento da classe operária inglesa do pós-Segunda Guerra Mundial. De tradição materialista, os Estudos Culturais foram articulados com a New Left, na Inglaterra. Em oposição à Kultur Critik, ligada à alta cultura, da tradição idealista (CEVASCO, 2003).



britânico no final dos anos 1950: “[...] a da cultura de minoria de Leavis e a de T. S. Eliot, para quem a vida urbana de uma sociedade industrial e a democratização da educação e do acesso às artes iriam destruir a ideia de cultura” (CEVASCO, 2003, p. 49). Para Williams, esse momento histórico continha as condições necessárias para repensar a cultura numa concepção mais inclusiva, no contexto daquela sociedade em processo de transformação.

A ideia de cultura como posse exclusiva de um grupo é contestada e contraposta por uma concepção mais ampla, fundamentada na tradição materialista da cultura. A grande contribuição de Williams foi articular uma ampliação, essencialmente democrática, do conceito de cultura para *todo um modo de vida*, fazendo uma análise propositiva de deslocamento de sentido do termo cultura para além do restritivo campo do trabalho intelectual e artístico.

No artigo *Culture is Ordinary*<sup>2</sup>, de 1958, Williams expõe sua ideia primordial: a cultura é de todos. Ela existe em todos os modos de pensar e está presente na formação de todas as sociedades, por meio da descoberta de significados e de direções comuns. Esse texto de Williams representou uma potente intervenção na disputa pelo sentido da palavra cultura. Para Williams (1958, p. 3), toda “[...] sociedade humana tem sua própria forma, seus próprios propósitos, seus próprios significados. Toda sociedade humana expressa tudo isso nas instituições, nas artes e no conhecimento”.

<sup>2</sup> Raymond Williams. “A Cultura é de Todos”. Trad. Maria Elisa Cevasco. Departamento de Letras. USP. <http://pt.scribd.com/doc/117715570/williams>



Segundo Cevasco (2003), Williams articulou esse alargamento conceitual, compreendendo a cultura no bojo da realidade e não separada da vida social. Assim sendo, as respostas simbólicas oferecidas pela classe trabalhadora às transformações sociais ocasionadas pela Revolução Industrial são consideradas legítimas formas de expressão criativa e os seus valores primordiais, como a *solidariedade*, foram reconhecidos como cultura comum ou ordinária, como cultura de todos.

Em oposição à ideia de uma minoria que decide o que é cultura e depois a difunde entre “as massas”, Williams propõe a comunidade de cultura em que a questão central é facilitar o acesso de todos ao conhecimento e aos meios de produção cultural. (CEVASCO, 2003, p. 20).

Na visão da *cultura ordinária* de Williams (2011), as instituições democráticas e coletivas como os sindicatos, movimentos cooperativos e partidos políticos seriam parte da cultura produzida pela classe trabalhadora e deveria ser reconhecida como tal. É uma produção cultural “[...] primordialmente social (no sentido de que criou instituições) e não individual (em particular trabalho intelectual ou imaginativo)” (WILLIAMS, 2011, p. 351).

No artigo *Culture is Ordinary*, Williams (1958, p. 2) insiste na importância da junção de dois significados da cultura, “[...] para designar todo um modo de vida – os significados comuns; e para designar as artes e o aprendizado – os processos especiais de descoberta e esforço criativo”. Porém, ele ressalta que “[...] as artes são partes de uma organização social que é claramente afetada de forma radical por mudanças econômicas” (WILLIAMS, 1958, p. 6).



Outro ponto fundamentalmente interessante na análise de Williams (2011) é a negação da existência de *massas* e o combate ao discurso preconceituoso que impõe certas características às pessoas comuns, como gostos vulgares ou hábitos triviais. Aponta o autor que na realidade “[...] não existem massas; há apenas maneiras de ver as pessoas como massas. Por certo é que uma maneira de ver as outras pessoas passou a ser característica de nosso tipo de sociedade e foi capitalizada com objetivos de exploração política ou cultural” (WILLIAMS, 2011, p. 325).

Importa ponderar, ainda, que a tradição materialista dos estudos culturais, da qual faz parte com protagonismo o pensamento de Raymond Williams, localiza a cultura defende o acesso de todos à educação e aos meios de produção culturais, inclusive o acesso pleno ao patrimônio cultural da *alta cultura*, que deve estar disponível para todos. Dessa maneira, a totalidade social poderá decidir se quer ou não assimilá-la a sua vida.

## Os direitos humanos culturais

Os *direitos humanos* são conquistas históricas promovidas pelas lutas sociais e foram inseridos politicamente nas declarações de direitos e posteriormente positivados juridicamente nas constituições dos Estados nacionais, transformando-se, assim, em *direitos fundamentais*. Em cada etapa do percurso histórico, pressões sociais buscam o reconhecimento de determinados bens e valores considerados elementares à concretização da vida



humana com dignidade. A evolução dos direitos humanos é sistematizada por meio das chamadas dimensões de direitos.

A chamada *primeira dimensão* dos direitos, conquistados por meio das revoluções burguesas, estipulou as liberdades do indivíduo diante da onipotência do Estado. São os *direitos individuais, civis e políticos*, tais como: liberdade de crença, pensamento, opinião, criação e expressão. Tais direitos, de modo geral, demandam, justamente, a não interferência estatal na vida dos indivíduos, e, nesse sentido, são direitos negativos.

Na *segunda dimensão* têm-se os *direitos sociais, econômicos e culturais*. Eles foram instituídos com o chamado Estado de Bem Estar Social, sob o signo da igualdade. Eles estão ligados às prerrogativas sociais nos campos da saúde, educação, trabalho, seguridade, moradia, cultura. É um conjunto de direitos que para serem concretizados exigem por parte do Estado à realização de prestações sociais positivas, por meio de políticas públicas.

Uma terceira, e até mesmo uma quarta, dimensão foram formuladas em uma sociedade altamente tecnológica, preocupada com a devastação dos recursos naturais e com os incontáveis conflitos sociais. Reconhecem os valores da *fraternidade*, cuja finalidade é o aprimoramento da democracia, a promoção da paz, o desenvolvimento sustentável.

A ideia de que os direitos culturais são autônomos e formam um importante grupo de direitos humanos pode ser consistentemente sustentada com base em diversos



instrumentos políticos-jurídicos de âmbito internacional<sup>3</sup>. O artigo 5<sup>a</sup> da *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural* (2001) – intitulado *direitos culturais como um ambiente que possibilita a prática da diversidade cultural* – afirma os direitos culturais como um importante grupo dos direitos humanos, que são universais, indivisíveis e interdependentes.

Antes de analisar os direitos culturais de modo específico, é fundamental que se faça a seguinte consideração: os direitos culturais são direitos complexos e estão presentes em todas as dimensões dos direitos humanos fundamentais (PEDRO, 2011). É fundamental argumentar que o *caráter transversal da cultura* revela uma importante dimensão cultural nos direitos humanos de um modo geral.

A própria *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948) faz menção direta aos direitos culturais. No artigo 22 a declaração refere-se, de um modo mais geral, aos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à dignidade e ao livre desenvolvimento da personalidade humana. O artigo 27 enuncia como direitos culturais a *participação da vida cultural da comunidade* e a proteção dos direitos morais e materiais do *direito de autor*:

Para Francisco Humberto Cunha Filho (2011, p. 116) no caso do artigo 22, os direitos culturais, com enfoque mais generalista, “[...] relacionam-se à ideia de respeito aos *modus vivendi* peculiares aos distintos povos destinatários e signatários da declaração”, enquanto que no artigo 27

<sup>3</sup> No plano dos Estados nacionais, de acordo com Jesús Prieto de Pedro, foram constituições da segunda e da terceira décadas do século XX – a Constituição mexicana, de 1917, e a espanhola, de 1931 – que primeiro formalizaram os direitos culturais nos seus textos. (PEDRO, 2011, p. 44)



os direitos culturais são abordados de modo mais restrito e são ligados “[...] a atividades mais específicas, cujos núcleos podem ser extraídos, com variações gramaticais, do próprio texto: artes, ciência e literatura”.

De acordo com Guilherme Varella (2013, p. 71), é do direito fundamental de liberdade de criação cultural que surgem os direitos autorais, posto que “tais direitos possuem a finalidade de proteger os frutos da criação intelectual e artística, possuindo uma dimensão moral, de reconhecimento do autor, e uma dimensão patrimonial, de garantia de provisões econômicas resultantes das obras”.

Os direitos culturais do artigo 27 da Declaração Universal foram detalhados por meio do *Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (1966), que no art. 15 apresenta uma lista de direitos culturais: a) participar da vida cultural; b) usufruir dos benefícios do progresso científico e de suas aplicações; c) beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais que lhe pertencam em virtude das produções científicas, literárias ou artísticas da qual for autora. O mesmo artigo também apresenta medidas e compromissos assumidos pelos Estados Partes para garantir o exercício dos direitos.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais destacou o direito de acesso à cultura como Direito à participação na vida cultural. De fato, o sentido desse direito é a universalização do acesso aos bens culturais, restritos, historicamente, às classes sociais mais privilegiadas. A Recomendação sobre a Participação dos Povos na Vida Cultural (1976), da UNESCO, definiu de forma precisa as duas dimensões da participação na vida cultural:





a dimensão passiva, compreendida como direito à fruição e a dimensão ativa, que pode ser traduzida como o direito à criação e difusão.

De acordo com Donders e Laaksonen (2011, pp. 100-101) “[...] o direito de participar da vida cultural é um dos direitos culturais mais notórios, refletindo por excelência a relação entre os direitos humanos, a cultura e o desenvolvimento”. Esse direito está inserido em diversos instrumentos universais de direitos humanos<sup>4</sup>. A vida cultural deve ser compreendida para além das artes e da literatura, contemplando todos os modos de vida, com seus símbolos, valores e significados.

A *Recomendação sobre a Participação dos Povos na Vida Cultural* (1976), da UNESCO, definiu de forma precisa as duas dimensões da participação na vida cultural: a dimensão ativa, que pode ser traduzida como o direito à livre criação; e a dimensão passiva, compreendida como direito à fruição.

Segundo Laaksonen (2011, p. 50), o acesso é um elemento indispensável para o exercício de qualquer direito cultural. O acesso envolve “[...] oportunidades, opções, alternativas e escolhas. [...] Construir acesso está relacionado a tornar possível, facilitar e deixar acontecer”. O acesso é uma pré-condição para a participação, e a participação é indispensável para garantir o exercício dos direitos humanos e da cidadania cultural.

.....  
<sup>4</sup> Artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Artigo 15 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), Artigo 5 Cerd, Artigo 13 Cedaw, Artigo 31 CDC, Artigo 43 ICRMW e Artigo 30 CDPD.



A *Declaração do México sobre Políticas Culturais (1982)* estabeleceu uma ampliação dos direitos culturais: indo das prerrogativas de recepção dos conteúdos culturais para o acesso aos meios de produção e difusão da sua própria subjetividade. Esta é a ideia de democracia cultural, que cria o dever do Estado em prover condições materiais para que todos possam ser atores dos processos culturais.

Em relação os direitos culturais relativos à diversidade cultural, destacam-se a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural de 2001 e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005.

Importa notar que os direitos culturais foram formulados de maneira fragmentada e estão dispersos em vários instrumentos internacionais sobre direitos humanos. É preciso avançar na compreensão e clarificação do conteúdo dos direitos culturais, enquanto parte integrante dos direitos humanos.

Ocorre que os instrumentos legais de âmbito internacional não delimitam os direitos culturais em um rol taxativo. Segundo Yvonne Donders (2011), a dificuldade em determinar a abrangência dos direitos culturais fundamenta-se principalmente na complexidade de conceituar cultura. Não existindo uma definição clara, diferentes listas podem ser organizadas contendo disposições em documentos internacionais potenciais em ser reconhecidas como direitos culturais.

O Informe da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento, denominado *Nossa Diversidade Criativa (1996)*, ressaltou a urgência de se organizar um inventário



dos direitos culturais, tendo em vista que foram formulados de maneira fragmentada e estão dispersos em vários instrumentos internacionais sobre direitos humanos. O plano de ação para a aplicação da Declaração Universal da UNESCO sobre a Diversidade Cultural aponta como compromisso dos Estados Membros “[...] avançar na compreensão e clarificação do conteúdo dos direitos culturais, enquanto parte integrante dos direitos humanos” (UNESCO, 2001).

Bernardo Machado (2011, p. 106, grifo nosso), por meio de uma síntese de diversos instrumentos jurídicos do direito internacional dos direitos humanos, propõe a seguinte relação dos direitos culturais:

[...] direito à identidade e à diversidade cultural (ou direito a memória ou, ainda direito à proteção do patrimônio cultural); direito a participação na vida cultural (que inclui os direitos à livre criação, ao livre acesso, à livre difusão e à livre participação nas decisões de política cultural); direito autoral; e direito de cooperação cultural internacional (ou direito ao intercâmbio cultural).<sup>5</sup>

Diante do analisado, pode-se afirmar que para cumprir o seu papel na concretização dos direitos humanos culturais, o Estado deve garantir, ao menos os seguintes direitos:

- a. liberdade de criação e expressão cultural;
- b. direitos autorais;
- c. acesso às manifestações culturais, à informação, ao conhecimento;

.....  
<sup>5</sup> Esta relação de direitos culturais é adotada pelo Ministério da Cultura, que já fez uso da listagem no texto base de preparação e convocação da II Conferência Nacional de Cultura (2009) redigido por Bernardo Machado.



- d. acesso aos meios de produção e difusão, com as condições materiais necessárias para o livre exercício das próprias práticas culturais;
- e. preservação e promoção da diversidade das manifestações culturais;
- f. participação social na construção das políticas públicas de cultura;
- g. afirmação das identidades e fomento ao diálogo intercultural.

## A cultura como abrangência na gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura brasileiro

No início de sua gestão no Ministério da Cultura (Minc), no primeiro governo do presidente Lula (2003-2006), Gilberto Gil, quando perguntado sobre as diretrizes que iriam pautar a política cultural do governo, respondia: a *abrangência*.

Esse critério fundamentou a concepção de cultura abrangente adotada pelo Minc, que compreende a cultura em três dimensões: *simbólica*, *cidadã* e *econômica*. Como afirma Célio Turino (2009), nessa acepção tríade, a cultura não é sinônimo de belas-artes, refinamento, eventos isolados ou produto de mercado, quer dizer, ela não é um mero negócio. Mas assume uma postura conceitual abrangente, como cultura presente em tudo e em todos.

Gil frisou em diversos pronunciamentos públicos que a palavra cultura, para as ações do Minc na sua gestão, estava sendo empregada na acepção plena, indo muito além do âmbito restritivo das concepções acadêmicas e



dos ritos da “classe artística intelectual” e significando toda a diversidade dos atos, gestos e desejos criativos do povo brasileiro. Em pronunciamento feito na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, em 14 de maio de 2003, Gil expôs aos parlamentares a concepção adotada pelo novo Minc:

[...] quando falamos de cultura, estamos empregando a palavra em sua acepção plena, Em seu sentido antropológico. Cultura como a dimensão simbólica da existência social brasileira. Cultura como o conjunto dinâmico de todos os atos criativos de nosso povo. Como tudo aquilo que, no uso de qualquer coisa, se manifesta para além do mero valor de uso. Como aquilo que, em cada objeto que um brasileiro produz, transcende o aspecto meramente técnico. (GIL, 2013, p. 246).

O fato do órgão máximo de articulação das políticas culturais brasileiras, Minc, reorientar a noção de cultura tradicionalmente adotada para fundamentar os projetos, programas e decisões ministeriais, significou uma profunda mudança no *status* da cultura na estrutura burocrática do Estado brasileiro e propôs uma reflexão sobre a centralidade das políticas públicas de cultura no processo de desenvolvimento do país.

Gil chamou a atenção para o preconceito conceitual existente na forma tradicional de compreender a cultura. Segundo o ex-ministro, “[...] adotar um conceito restritivo de cultura seria, por implicação lógica, fazer com que o ministério fosse um órgão voltado para uma clientela preferencial, para o atendimento exclusivo da assim chamada *classe artístico-intelectual*” (GIL, 2013, p. 245).



Na visão do referido preconceito conceitual, existiria, acima de tudo, a cultura superior ou alta cultura – composta pelas formas canonizadas das belas-artes –, seguidas de manifestações laterais, secundárias, pitorescas ou inferiores, que deveriam ser vistas como departamentos, setores ou quetos desta cultura propriamente dita.

Tradicionalmente, a maioria das pessoas, diante da palavra cultura, pensa automaticamente no conjunto das formas canonizadas pela cultura ocidental-europeia. Pensa em literatura, em teatro, em pintura, em concertos musicais, em estilos de dança como o balé ou, mais modernamente, em cinema, depois que esta forma de criação foi consagrada, pelos intelectuais, no terreno da arte. Dito de outro modo, as pessoas pensam, automaticamente, no círculo restrito das formas que habitam o campo da assim chamada “cultura superior”. (...) O que não cabe nesse universo não merece ser definido pelo uso puro e simples do vocábulo cultura. Tem de ser referido com a alocação de um anexo verbal para restringir o conceito – como no caso de expressões como “cultura de massas” e “cultura popular” – ou mesmo pela adoção de uma outra palavra, como “folclore” (GIL, 2013, p. 245).

A cultura como abrangência é composta de três dimensões: simbólica, cidadã e econômica. Gil (2013, p. 334) refere-se “[...] à dimensão simbólica, em termos de identidade e diversidade; à dimensão política, em termos de cidadania e acesso; e à dimensão econômica, em termos de geração de empregos e renda”, sempre pontuando que articuladas “essas dimensões conferem à cultura uma centralidade estratégica”.



De acordo com o material de apoio (2009) produzido pelo Minc para servir de subsídio às discussões dos delegados da II Conferencia Nacional de Cultura realizada em 2010, a *dimensão simbólica*, ligada à subjetividade, é fundamentada na ideia de inerência humana da capacidade de simbolizar, expressando-se por meio das variadas línguas, valores, crenças e práticas. Todos os fazeres e sentimentos humanos são socialmente construídos por meio de símbolos. Nessa perspectiva antropológica, os diversos modos de viver são entendidos como cultura, o que inclui democraticamente a diversidade cultural brasileira.

Artes populares, eruditas e de massas são colocadas num mesmo patamar político, merecendo igual atenção do Estado, embora com programas, ações e projetos específicos e respeito ao comando constitucional que protege, de forma especial, as culturas populares, indígenas e afro-brasileiras (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009).

A *dimensão cidadã* ou política baseia-se no princípio de que os direitos culturais são parte integrante dos direitos humanos, constituindo a plataforma de sustentação das políticas culturais. Para Gilberto Gil (2013, p. 412):

Este direito cultural – ao ser perseguido hoje – traz uma grande novidade para o plano do Estado e para o plano jurídico. A afirmação deste direito cultural dos brasileiros – no Ministério da Cultura – tem nos levado a incluir grupos culturais e populações que jamais tiveram contato com o ministério e com o Estado, e que produziam cultura apesar das políticas culturais do passado. Grupos indígenas, quilombolas, os milhares e milhares de pontos de cultura, aliam hoje expressões culturais, pesquisa banda larga, rádio



comunitária, exercendo direitos culturais que passam a ser garantidos minimamente pelo apoio e reconhecimento do Estado.

Contudo, na realidade cotidiana, os direitos culturais ainda são pouco conhecidos e frequentemente desrespeitados e subestimados, quando comparados aos direitos civis, políticos, econômicos e sociais, que gozam de maior reconhecimento (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009).

A *dimensão econômica* da concepção abrangente, parte do pressuposto de que a cultura tornou-se um dos segmentos mais dinâmicos da economia, gerando trabalho, renda e lucro. Dentre outros fatores, as intensas mudanças ocorridas no desenvolvimento do capitalismo, as inovações tecnológicas e a globalização neoliberal inauguraram um novo período econômico, denominado pós-industrial, capitalismo tardio ou sociedade do conhecimento, em que a cultura é elemento estratégico.

A utilização do amplo conceito de cultura presente na legislação brasileira desde a Constituição Federal de 1988 significou uma tentativa de abertura das ações do Minc, pois se o entendimento de cultura não é restrito ao universo das artes, as ações do Estado no campo da cultura não podem ser direcionadas somente aos artistas ou às plateias de espetáculos. Assim, abre-se um caminho para que a diversidade cultural brasileira aproprie-se das políticas públicas de cultura do governo federal.

A política que o Ministério da Cultura adotou desde 2003 escancarou as portas para, entre outros, povos indígenas, mestres de capoeira, luthiers de instrumentos tradicionais,





cozinheiras de acarajé, bem como para minorias urbanas (como GLBT, teatros amadores, cineclubes, população de manicômios, para manifestações como hip hop). (MANEVY, 2013, p. 107)

Nesse período é possível: “[...] vislumbrar um efetivo esforço para a construção de políticas públicas de cultura no país, detendo-se mais na problemática da democracia cultural e dos direitos culturais [...]” (CALABRE, 2012, p. 1) E concretizar os direitos culturais, com políticas públicas estruturadas na perspectiva da democracia e da diversidade cultural, significa estender as ações do Estado a todos.

## Considerações finais

No Brasil, o conceito amplo de cultura foi positivado na Constituição Federal de 1988. Tal perspectiva foi constituída como base conceitual do *Plano Nacional de Cultura* instituído pela Lei nº 12343/10 e do Sistema Nacional de Cultura, incorporado à Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 71/2012, ambos marcos normativos tiveram seus processos políticos e jurídicos deflagrados a partir de 2003, com o início da gestão do ex-ministro Gilberto Gil no Ministério da Cultura.

Como aponta Isaura Botelho (2001), o conceito ampliado de cultura necessita de políticas igualmente ampliadas. E esse é o caminho mais democrático, na medida em que compreende todos os indivíduos e grupos sociais como sujeitos culturais.



Desse modo, as ações do Estado para promover os direitos culturais não se restringem aos artistas, intelectuais e instituições artísticas, haja vista que o caráter democrático do conceito amplo de cultura imprime nas políticas culturais as características da cidadania, ou seja, o reconhecimento de que todos são detentores de direitos culturais.

Esse caráter democrático do conceito amplo de cultura imprime nas políticas culturais as características da cidadania, reconhecendo todos como sujeitos dos direitos culturais e contemplando a diversidade das expressões criativas e dos modos de vida.



## Referências

- CALABRE, Lia. *Problemáticas contemporâneas no campo das políticas públicas*. In: Políticas culturais no Brasil: questões contemporâneas. Disponível em: <[http://www.cult.ufba.br/wordpress/?page\\_id=1566](http://www.cult.ufba.br/wordpress/?page_id=1566)> Acesso em 20/02/14.
- CEVASCO, Maria Elisa. *Dez lições sobre estudos culturais*. 1 reim. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.
- CUNHA, Francisco Humberto Filho. *Direitos culturais no Brasil*. In: Revista Observatório Itaú Cultural / n. 11 (jan./abr. 2011). São Paulo: Itaú Cultural, 2011.
- DONDERS, Yvonne; LAAKSONEN, Annamari. *Encontrando maneiras de medir a dimensão cultural nos direitos humanos e no desenvolvimento*. In: Revista Observatório Itaú Cultural / n. 11 (jan./abr. 2011). São Paulo: Itaú Cultural, 2011.

- EAGLETON, Terry. *A idéia de cultura*. 2ed. Trad. Sandra Castello Branco. São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC (Livros Técnicos e Científicos Editora S.A.), 1989.
- MACHADO, Bernardo Novais da Mata. *Direitos Humanos e Direitos Culturais*. Disponível em: <<http://www.direitoecultura.com.br/wp-content/uploads/Direitos-Humanos-e-Direitos-Culturais-Bernardo-Novais-da-Mata-Machado.pdf>> Acesso: 23/Mar./2013.
- MANEVY, Alfredo. *Diversidade cultural e sociedade do conhecimento*. In: Revista Observatório Itaú Cultural / n. 8 (abr./jul. 2009). São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2009.
- MEYER-BISCH, Patrice (2011). *A centralidade dos direitos culturais, pontos de contato entre diversidade e direitos humanos*. In: São Paulo: Revista Observatório Itaú Cultural, n.
- MINISTÉRIO DA CULTURA. *Texto-base da II Conferência Nacional de Cultura*. Brasília: 2009.
- OLIVEIRA, Danilo Júnior de (2015). *Direitos culturais e políticas públicas: os marcos normativos do Sistema Nacional de Cultura*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.
- PEDRO, Jesús Prieto de. *Direitos culturais, o filho pródigo dos direitos humanos*. In: Revista Observatório Itaú Cultural / n. 11 (jan./abr. 2011). São Paulo: Itaú Cultural, 2011.
- RUBIM, Antônio Albino Canelas. *Políticas culturais no Brasil: tristes tradições*. In: Revista Galáxia/n. 13. São Paulo: 2007.
- TURINO, Célio. *Ponto de Cultura: o Brasil de baixo para cima*. São Paulo: Editora Anita Garibaldi, 2009.
- WILLIAMS, Raymond. *Cultura e Sociedade: de Coleridge a Orwell*. Petrópolis: Vozes, 2011.

- \_\_\_\_\_. "A Cultura é de Todos". Trad. Maria Elisa Cevasco. Departamento de Letras. USP. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/117715570/williams>> Acesso: 15/Abr./2013.
- GIL, Gilberto. Encerramento da 4ª Bienal de Cultura da UNE. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Maurício (org.). *Cultura pela Palavra: coletânea de artigos, entrevistas e discursos dos ministros da Cultura 2003-2010*. Rio de Janeiro: Versal, 2013.
- \_\_\_\_\_. Palestra sobre Políticas Culturais no Brasil no Centro Acadêmico XI de Agosto. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Maurício (org.). *Cultura pela Palavra: coletânea de artigos, entrevistas e discursos dos ministros da Cultura 2003-2010*. Rio de Janeiro: Versal, 2013.
- \_\_\_\_\_. Pronunciamento na Comissão de Educação, Cultura e Desporto – Câmara dos Deputados. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Maurício (org.). *Cultura pela Palavra: coletânea de artigos, entrevistas e discursos dos ministros da Cultura 2003-2010*. Rio de Janeiro: Versal, 2013.
- SILVA, Vasco Pereira da (2007). *A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura*. Coimbra: Gráfica de Coimbra.
- VARELLA, Guilherme Rosa (2013). *Plano Nacional de Cultura: elaboração, desenvolvimento e condições de eficácia*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.



# SEGUNDA PARTE

La aplicación de  
las políticas  
culturales

# Políticas y programas de estímulo a la creación artística en México

Tomás Ejea Mendoza\*  
Pilar Herrera Guevara\*\*  
Liliana Márquez Orozco\*\*\*

## Introducción

Una de las tareas centrales de la política cultural gubernamental contemporánea consiste en elaborar programas cuyo objeto es el estímulo a la creación artística. Dentro de ellos, se han venido desarrollando en los últimos tiempos, tanto a escala mundial como continental, los fondos concursables para el fomento de proyectos culturales, en especial para la creación artística.

En muchos países de América Latina, los fondos que asignan apoyos a proyectos a través de convocatorias abiertas concursables se han establecido como instrumentos medulares de política cultural. Sus antecedentes tienen múltiples vertientes desde el antiguo Arts Council of Great Britain de principios de la segunda posguerra al prototípico National Endowment for the Arts en Estados Unidos cuyos orígenes se remontan a los años sesenta.

.....  
\* Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, DF.

\*\* Universidad de Guadalajara, México.

\*\*\* Universidad de Colima, México.



Si consideramos los países de América Latina, estos fondos han tenido una presencia importante en el transcurso de los últimos años.<sup>1</sup> Sin embargo, los estudios al respecto de carácter sólido y sistemático son muy escasos. En estos países encontramos pocos de ellos y en México son prácticamente nulos.

El texto que a continuación presentamos abarca los resultados parciales de una investigación que corresponde a un estudio más amplio y de largo plazo cuyo propósito es abordar los diferentes fondos concursables de apoyo a la creación que el gobierno de México ha implementado en el orden federal y estatal. Debemos aclarar que, al ser resultados parciales, la información y los elementos de análisis que se esbozan son de carácter preliminar; no obstante, consideramos que nos permite vislumbrar algunas tendencias de comportamiento que requerirían de su posterior confirmación.

En primer término, mencionamos la lógica de funcionamiento del fondo que impulsa la creación artística a nivel federal, el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (Fonca). Posteriormente, dos casos de fondos de este tipo cuyo origen reside en entidad federativas: el Programa de Estímulos a la Creación y al Desarrollo Artístico del Estado de Colima (PECDA Colima) y el Programa de Estímulos a la Creación y al Desarrollo Artístico del Estado de Jalisco (PECDA Jalisco).

.....  
<sup>1</sup> Basta mencionar sólo algunos de ellos: Fondo Nacional de las Artes de Argentina; Fondo de Desarrollo de las Artes y la Cultura de Chile; Fondo de Desarrollo de la Cultura y la Educación de Cuba; Fondo de Estímulo a la Creatividad de Venezuela; Fondo Nacional para el Financiamiento del Quehacer Cultural de Puerto Rico; Fondo Nacional de Cultura de Ecuador, entre otros (Harvey, 2003).



Con ello, pretendemos brindar un panorama amplio, aunque no exhaustivo o totalizador, de los fondos para el fomento a la creación artística en México. Describimos, por un lado, el fondo federal de mayor magnitud por su alcance nacional y los recursos que aporta (Fonca) y, por el otro, dos ejemplos de funcionamiento de fondos que se generan y cuyo alcance están dados por el nivel de entidad federativa.

## Programas de estímulo a la creación artística en México

Los Estados Unidos Mexicanos están divididos en 32 entidades, de las cuales 31 son estados de la república y un Distrito Federal,<sup>2</sup> donde se asientan oficialmente los tres poderes federales (Ejecutivo, Legislativo y Federal).

Al ser un país definido como república federal, cada entidad federativa tiene en términos formales facultades de gobierno expresas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre las formas de gobierno que le corresponde a cada estado se encuentra el contar con un titular del Poder Ejecutivo denominado gobernador del estado y un Poder Legislativo propio, que es el Congreso estatal.

Esto es relevante, pues permite entender que el nivel de gobierno del Ejecutivo federal, cuyo titular es el presidente del país, tiene un programa de gobierno que no necesariamente se corresponde con el que de las instancias gubernamentales

.....  
<sup>2</sup> Con la promulgación de la reforma política, el 29 de enero de 2016, el Distrito Federal desapareció oficialmente para dar paso a una nueva entidad, con mayor autonomía: Ciudad de México.





de los estados de la república. Con frecuencia, como en cualquier país federado, los programas no se articulan de modo adecuado y resulta una tarea central el intentar establecer una articulación entre los programas de los distintos niveles de gobierno.

Este es el caso de nuestro estudio. La política cultural del gobierno, sobre todo en lo referente a la promoción y el estímulo a la creación artística por parte del gobierno federal, a través del Fonca, se ha visto desligada, por lo general, de los PECDA que han puesto en marcha los estados.

En este sentido, podemos afirmar que los fondos de estímulo a la creación que cada entidad fue implementando no tuvieron precisamente un origen coordinado con los de otros estados ni con los del gobierno federal. No es sino hasta en los últimos años cuando el gobierno federal y los distintos gobiernos de los estados han iniciado acciones que buscan articular de manera más institucional los diferentes programas estatales, es decir, los PECDA.

Por ello, esta investigación está dirigida a entender cómo han funcionado estos programas encaminados a fomentar la creación artística en sus varios lustros de existencia.

## Fondo Nacional para la Cultura y las Artes

El Fonca fue creado en 1989 durante los inicios del gobierno de Carlos Salinas de Gortari como presidente de México. Desde su fundación, ha sido considerado como el principal programa del gobierno federal encargado de



fomentar y estimular la creación artística. Se compone de 16 subprogramas que, en total, ha recibido 55 158 solicitudes y otorgado 10 064 estímulos. El porcentaje de aceptación por cada cien solicitudes recibidas es de 18.2 (Fonca, 2006).

Las disciplinas artísticas que más estímulos reciben son las artes visuales, con 2 265, y las letras, con 2 084. Entre las dos hacen 4 349, que significa 43.2% del total, lo que habla de una fuerte concentración disciplinar. Los porcentajes de aceptación de los proyectos de estas disciplinas son de los más bajos para artes visuales, 13.9, y para letras, 17.5.

El Fonca ha otorgado más estímulos en este programa a los hombres, 609, que a las mujeres, con sólo 214. Sin embargo, en términos de equidad, la tasa de aceptación de los hombres es de 16.8 y la de las mujeres se acerca mucho, con 15.6. En todo caso, lo que sí se le puede reprochar es que no ha sido una instancia que contrarreste la tendencia nacional a que las mujeres participen menos en las actividades artísticas en el país, cuestión que, como podrá suponerse, es un fenómeno multicausal, debido a la existencia de una sociedad con una tendencia patriarcal y excluyente.

Si desglosamos los porcentajes de aceptación de acuerdo con su procedencia, la comparación entre el Distrito Federal y los demás estados del país, es claro que el mayor número de solicitudes, 28 691, procede de las entidades federativas, mientras que las del DF suman 26 467. Sin embargo, el número de estímulos otorgados a proyectos provenientes de aquéllas resulta mucho menor (3 709) en comparación con los del DF (6 335).



Mientras las solicitudes del DF representan 47% del total y las de las entidades federativas, 53%, los estímulos brindados al primero crecen hasta 64% en tanto que los de las segundas descienden a 36%.

Algo semejante ocurre cuando se analizan los recursos otorgados según los grupos poblacionales de edad. A pesar de que los beneficiarios de sesenta y un años o más son inferiores en términos cuantitativos, sólo 230 reciben un monto muy alto de beneficios, un promedio de 869 000 pesos por cada uno de ellos; por el contrario, los grupos etarios con mayor cantidad de favorecidos, los jóvenes de veintiséis a treinta años y de treinta y uno a treinta y cinco, obtienen en promedio 62 000 pesos.

Aún más relevante en este punto es que los 230 beneficiarios del grupo de edad mayor de sesenta y un años reciben más recursos económicos (199 millones) que los 2 858 de los grupos entre veintiséis y treinta y cinco años (194 millones). Lo anterior significa que el Fonca ha promovido una doble directriz en la distribución de sus recursos: por un lado, un gran grupo de población joven obtiene un monto relativamente pequeño de beneficios y, por el otro, un pequeño grupo de población de mayor edad concentra buena parte de éstos.

Los nueve programas individuales suman 924 496 miles de pesos y que la mayoría de los recursos se concentran en el Sistema Nacional de Creadores de Arte, 486 742 en creadores artísticos y 148 607 en eméritos. Los restantes 18 programas, dirigidos a colectivos o individuos, ascienden, en cambio, a 534 129 miles de pesos.



A este respecto, los datos son muy claros: de manera significativa se destinan más recursos a los individuos (63%) que a los colectivos (37%). En resumen, el Fonca:

- Centraliza en el DF al privilegiar la subvención financiera a éste sobre los demás estados del país. La concentración ocurre no nada más en números absolutos, sino también en términos relativos, por lo cual, en vez de contrarrestar la tendencia, es incluso promotor de ella.
- A pesar de que el número de apoyos otorgados a personas jóvenes es mayor, cuando se analiza el monto económico resulta que benefician de manera muy sobrevalorada a los creadores de mayor edad.
- El Fonca concentra los recursos financieros en proyectos individuales y da al traste con la idea del desarrollo colectivo o grupal.

## Programa de estímulos a la creación y al desarrollo artístico del estado de Colima

El PECDA de Colima es resultado de una de las políticas culturales a escala nacional enfocada a destinar recursos a las entidades federativas de la república mexicana.

Como medida de descentralización y vinculación con las entidades, en diciembre de 1992 se instituyó en Colima el primer Fondo Estatal para la Cultura y las Artes (FECA). El estado colimense fue la primera entidad del país donde se



inició el programa piloto de fondos estatales para “apoyar la creación artística e intelectual, así como el rescate y difusión del patrimonio” (Diario de Colima, 1992, p. 5). Para ello, el gobierno federal entregó al fondo un millón de pesos, mientras el gobierno estatal, 300 000 pesos.<sup>3</sup>

Han pasado veintiún años desde la implementación del programa en la entidad, razón por la cual se determinó realizar una investigación que permitiera identificar las lógicas de funcionamiento de este programa y saber en qué medida ha contribuido al desarrollo cultural local a lo largo de su existencia. El motivo original buscaba conocer en profundidad a una de las principales instituciones culturales públicas de la entidad, la Secretaría de Cultura.

Por otra parte, advertimos la carencia de estudios que permitieran asociar o precisar cómo la Secretaría de Cultura de Colima ha contribuido al desarrollo cultural de la entidad por medio de sus programas culturales. Por ello, decidimos estudiar el PECEDA colimense. Efectuamos un análisis descriptivo documental que permitiera esquematizar el proceso histórico y su ejercicio a través de cuatro fases: la descripción general; la construcción de una base de datos con el padrón de becarios; la identificación de patrones de participación de los grupos o individuos que obtuvieron al menos un estímulo en el transcurso; y la narración estadística del programa mediante representaciones gráficas,<sup>4</sup> pues es un soporte que muestra algunas tesituras de su histórico. Analizamos el universo de becarios que han participado durante las 18 ediciones, entre 1993 y 2012.

.....  
<sup>3</sup> Cantidad expresada en pesos corrientes.

<sup>4</sup> Para mayor detalle de la información, sugerimos consultar la siguiente liga: <http://prezi.com/lzudjqvd8zu6/untitled-prezi/>



Algunos resultados del análisis son: la suma total de becarios alcanza los 590; de esa cantidad, observamos casos primarios y casos duplicados, es decir, los primarios (442) representan el número de becarios que han recibido estímulos en más de una ocasión.

De acuerdo con los resultados sobre los índices de estímulos otorgados, identificamos que de 590 beneficiarios, 41% son mujeres (240) y 59%, hombres (350). En los últimos cuatro años hubo un incremento de mujeres que postularon en comparación con los inicios del programa.

Entre las categorías que resultaron con mayores porcentajes de participación están las de jóvenes creadores, creadores con trayectoria y difusión cultural. En cuanto a la frecuencia de participación por áreas, las que cobran mayor densidad son: las artes escénicas (106 proyectos), artes visuales (162), literatura (123) y música (102). Esta relación muestra la vocación cultural que caracteriza a nuestro estado a escala nacional por su gran actividad en estas líneas. La categoría con la más baja participación es la de patrimonio cultural, con tan sólo tres personas (una mujer y dos hombres).

Respecto a la distribución de estímulos otorgados, una misma persona recibió el beneficio en siete ocasiones; dos, en seis; tres, hasta cinco veces; nueve, en cuatro; 40 cuentan con tres becas, 93, con dos; y el resto sólo han obtenido un estímulo.

En el trayecto de la investigación surgieron diversas preguntas que pueden responder a otras líneas de investigación o continuidad del estudio: ¿cuáles son los patrones de relación del conglomerado de individuos que



han resultado beneficiarios del PECDA? Una vez que se complementen los datos, será posible inferir la procedencia de los postulantes y conocer de qué municipio de la entidad hay mayor participación o concentración de recursos; la edad de los becarios y si el tipo de estímulos es para individuos o colectivos. Con estos elementos, podríamos precisar los patrones de relación de los becarios del PECDA (Ejea, 2011).

## Programa de estímulos a la creación y el desarrollo artístico de Jalisco

Debido a la escasa información, dispersión y ausencia de una base de datos fidedigna respecto al PECDA Jalisco, la investigación se planteó para abonar a la producción de estudios que muestren en forma sistemática, exploratoria y descriptiva aspectos operativos y distributivos del programa en la entidad.

Este trabajo permitirá identificar, por un lado, el proceso histórico de la dependencia responsable del programa como una política cultural, y por otro, el funcionamiento del PECDA Jalisco, con la recapitulación desde la primera firma del convenio en 1994<sup>5</sup> y la publicación de la primera emisión de convocatoria<sup>6</sup> hasta el momento. Con ello, pretendemos elaborar un mapa referencial que contribuya a la producción de estudios sobre éste.

<sup>5</sup> Se creó el Fondo Estatal para la Cultura y las Artes, *El Informador, diario independiente*, 28 de marzo de 1994, p. 3-D.

<sup>6</sup> Convocatoria, *El Informador, diario independiente*, 29 de junio de 1994, p. 2-D. Al momento de escribir este capítulo, no se había publicado una nueva convocatoria.



Identificaremos rubros como los montos otorgados para los estímulos; quiénes han resultado favorecidos y en cuántas ocasiones, así como el género, las categorías y disciplinas, entre otros. La metodología aplicada para su efecto es exploratoria y documental descriptiva, principalmente.

Considerando que la investigación se encuentra con un avance de 50%, hemos identificado, de manera aproximada, que durante veinte años de existencia el programa ha otorgado 773 estímulos en dieciocho emisiones,<sup>7</sup> con un monto de 29'000 000.00.<sup>8</sup> Asimismo, hemos podido establecer que mientras en la primera edición se entregaron 24 estímulos, es decir, 3.1%, éstos fueron en aumento, oscilando entre 4 y 7% hasta 2010, año en que se otorgó la mayor cantidad de estímulos en el historial, al incrementarse a 63, lo que representa 8.2% del total.

Asimismo, podemos identificar una fuerte disimilitud de género entre los participantes, ya que 63.1% (488) de los postulantes son hombres, mientras 36.9% (285), mujeres. En la categoría de jóvenes creadores se han apoyado a 185 hombres frente a 88 mujeres, mientras en desarrollo artístico individual, los estímulos han sido mayores para el género femenino, con 54 estímulos, en comparación con los 45 para el género masculino. Esto nos dice que en el joven género femenino cada vez hay mayor participación de la mujer en la práctica artística.

.....  
<sup>7</sup> En dos ocasiones no se convocó debido al cambio de gobierno en el estado.

<sup>8</sup> Redondeamos la cifra por cuestiones prácticas y se trata de un aproximado, ya que la investigación continúa.





Por otro lado, podemos determinar que un alto número de estímulos no señalan la disciplina en que fueron otorgados, lo que representa un alto porcentaje de 36.4 (281) de incentivos sin clasificar. Comparativamente, reconocemos que 9.4% corresponden a las artes visuales y a la música, mientras que 8.4%, a la danza; esto, sólo por mostrar algunos porcentajes.

Parte del proceso de la investigación ha sido paulatino debido a la dispersión de la información; como ya mencionamos, en Jalisco no se cuenta con un padrón o base de datos actualizado para su consulta; por ejemplo, al navegar en la plataforma de la Secretaría de Cultura del Estado, nos enfrentamos a la inaccesibilidad de la información y ésta no está actualizada; en especial, del 2008 hacia atrás no se tienen padrones ni registro alguno sobre los estímulos otorgados. La información que encontramos está desfasada en cuanto a fechas, y los resultados, rubros, montos y disciplinas no coinciden con otras fuentes de búsqueda.

Con lo anterior, identificamos los perfiles de los postulantes, el género, las disciplinas con mayor y menor participación, entre otros aspectos. Falta camino por recorrer que nos permita conocer, aleatoriamente, la frecuencia del otorgamiento de estímulos, la procedencia territorial de los postulantes, y qué tanto se ha logrado el objetivo del programa de llegar al interior del estado, además de diseñar la línea de tiempo de manera gráfica a fin de visualizar el historial del programa, sus convocatorias y resultados estadísticos.

Con esta información, abonaremos a la construcción del mapa referencial para su consulta con el propósito de



contribuir a la producción de estudios en las entidades donde se aplica el programa.

Es necesario comentar que esta investigación ha despertado diversos cuestionamientos alusivos a la implementación de programas paralelos que pretenden, quizá, subsanar las carencias que no logra cubrir el PECDA, como las becas que otorga el Consejo Estatal para la Cultura y las Artes del Estado o el programa que en últimas fechas ha puesto en práctica la Secretaría de Cultura del Estado, llamado *Proyecta*, a través de los cuales se brindan estímulos o becas mediante una convocatoria. Este tema será parte de otra investigación desprendida de la actual.

## Algunas conclusiones preliminares

Más allá de los rasgos particulares que cada uno de los casos estudiados posee, podemos afirmar, en términos generales, que todos ellos tienen características problemáticas en común. En primer lugar, tanto los programas estatales como el federal presentados no están funcionando de manera coordinada: Sus objetivos, presupuestos y formas de acción no están integrados en un sistema general en el ámbito nacional y, por ello, se producen innecesarios traslapes y duplicaciones que no redundan en una óptima utilización de los de por sí escasos presupuestos asignados.

En segundo lugar, existen indicios para afirmar que los programas analizados acentúan la concentración de recursos en las grandes ciudades tanto del país como de los estados. Por lo tanto, habría que revisar con seriedad los mecanismos



de funcionamiento que están llevando a cabo, ya que, en sus principios básicos operativos, estos programas tienen entre sus objetivos plantear acciones encaminadas a la desconcentración de oportunidades con la repartición de recursos de manera menos centralizada; sin embargo, el resultado apunta a la tendencia contraria.

En tercer lugar, algo muy notorio que debemos resaltar es la falta de una información sistemática y transparente por parte de los niveles de gobierno encargados de la implementación de los programas estudiados. Se carece de información que dé cuenta cabal del funcionamiento de dichos fondos. No existen prácticamente registros históricos y de ahí que la posibilidad de hacer una evaluación, aunque sea preliminar, resulta muy difícil. No sólo se desconoce la forma de asignar estos recursos, sino la manera de elegir a sus destinatarios. Además, como es de esperar, se conoce poco acerca de las modalidades y, sobre todo, de los objetivos planteados durante su no tan larga vida: veinticinco años del Fonca, veintinueve del PECDA Colima, y veinte del PECDA Jalisco.





## Referencias bibliográficas

- Conaculta (2000). *Los fondos estatales del centro occidente de México*. México: Coordinación Nacional de Desarrollo Cultural Regional.
- \_\_\_\_ (2004). *Lineamientos generales del Programa de Estímulo a la Creación y Desarrollo Artístico 2001-2006*, 2ª. ed. México: DGVC/DVEM.
- \_\_\_\_ (2014). Dirección General de Vinculación Cultural. Recuperado de [http://vinculacion.conaculta.gob.mx/prog\\_edosymunicipios\\_present.html](http://vinculacion.conaculta.gob.mx/prog_edosymunicipios_present.html).
- Convocatoria. *El Informador, diario independiente*, 29 de junio de 1994.
- Ejea, T. (2009). La liberalización de la política cultural en México: el caso del fomento a la creación artística. *Sociológica*, año 24, núm. 71, pp. 17-46.
- \_\_\_\_ (2011). *Poder y creación artística en México. Un análisis del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (Fonca)*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Fonca-Conaculta (2006). *Fonca: 18 años de inversión en el patrimonio vivo de México*. México.
- Fondo de N\$1 millón la promoción cultural. *El Informador, diario independiente*, 13 de mayo de 1994.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2014). Secretaría de Cultura. Recuperado de <http://capturportal.jalisco.gob.mx/wps/portal/dependencias/cultura/estimulosdesarrolloartistico>.
- Harvey, E. (2003). *La financiación de la cultura y de las artes. Iberoamérica en el contexto internacional*. Madrid: Iberautor/SGAE.
- Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Colima.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado*, 6 de septiembre de 1997.



Lobato, M. y Quintero, M. (2008). *Mapas culturales y estadísticas: ¿para qué?* Mapa Cultural del Puerto Rico Contemporáneo.

Márquez, L. (2013). *Desarrollo cultural en Colima. A 15 años de la creación de la Secretaría de Cultura de Estatal*. GRECU. Recuperado de [http://economiacultural.xoc.uam.mx/images/reportes/FECA\\_Colima.pdf](http://economiacultural.xoc.uam.mx/images/reportes/FECA_Colima.pdf).

Se creó el Fondo Estatal para la Cultura y las Artes, Guadalajara. *El Informador, diario independiente*, 28 de marzo 28 de 1994.

Secretaría de Cultura de Colima (2011). *Manual de organización de la Secretaría de Cultura de Colima*. Gobierno del Estado de Colima.

# Políticas culturais na Bahia / Brasil 2011-2013

Antônio Albino Canelas Rubim\*

A tradição baiana no campo das políticas culturais têm reproduzido as dinâmicas nacionais de ausências, autoritarismos e instabilidades, com algumas pequenas nuances. A Bahia viveu um longo período de ausência de políticas culturais. A própria Secretária Estadual de Cultura foi criada tardiamente em comparação com outros estados brasileiros. Ela só foi inaugurada no pós-ditadura, em 1987, no Governo Waldir Pires. Logo depois, em 1991, no Governo Antonio Carlos Magalhães, ela foi extinta. Posteriormente, em 1995, ela foi recriada pelo Governador Paulo Souto como Secretaria de Cultura e Turismo.

O prolongamento do autoritarismo mesmo no período pós-ditadura, decorrente do estilo carlista de governar, não garantiu um ambiente de liberdade e crítica, que favorecesse o florescer cultural baiano com o retorno da democracia. A opção pelo mercado como orientador das políticas culturais, vigente no Brasil com base nas leis de incentivo, foi reproduzida na Bahia através do FazCultura, lei de incentivo estadual, que repetiu muitas das mazelas das leis nacionais e as combinou com traços de dirigismo estatal na definição

---

\* Profesor titular de la Universidade Federal da Bahia. Es docente del Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade y del Programa de Artes Cênicas de la UFBA.



dos patrocínios. Foram constantes as acusações de apoios concentrados em termos geográficos e de beneficiários, com denúncias de privilégios e uso inapropriado da legislação.

Algumas singularidades baianas se somaram à reprodução das três tristes tradições das políticas culturais nacionais. Desde a reinstalação da Secretaria, agora como de Cultura e Turismo, até seu desmembramento em 2007, ele teve sempre o mesmo dirigente, Paulo Gaudenzi, oriundo da área de turismo. Nestes longos 12 anos, a cultura esteve subordinada aos interesses do turismo, com todos os problemas e distorções que isto ocasionou.

A Secretaria de “Turismo e Cultura” buscou incessantemente, com esta inversão de orientações e prioridades, a afirmação de uma identidade forjada principalmente pelo intuito de vender o estado no mercado do turismo. Uma identidade, concebida como uma e única para toda a Bahia, desconheceu o diálogo cultural democrático, aberto e plural com a sociedade baiana e a interlocução com outras culturas, privilegiando um grupo bastante reduzido de interlocutores, interesses e signos, conformando uma espécie de monocultura da baianidade, que esqueceu a diversidade cultural constitutiva da Bahia.

O fechamento e isolamento da Secretaria de Cultura e Turismo no plano estadual, nacional e internacional foram notáveis, implicando em graves descompassos e atrasos da cultura baiana em relação às dinâmicas inscritas no panorama contemporâneo, nacional e internacional. As transformações acontecidas nas políticas culturais nacionais no Governo Lula, mesmo sob a direção do baiano Gilberto Gil, não tiveram acolhida na Bahia. O estado ficou alijado, com grandes prejuízos para a atualização necessária da cultura baiana.



## Mudanças nas políticas culturais (2007-2011)

O desmembramento da Secretaria de Cultura e Turismo em duas secretarias distintas foi uma das medidas do Governador Jaques Wagner, atendendo a demanda de amplos setores culturais e da sociedade baiana. Com o novo governo, o clima de liberdade e de democracia finalmente chegou à Bahia.

A gestão do Secretário de Cultura Márcio Meirelles teve como característica mais marcante a busca da territorialização da cultura na Bahia. A nova Secretaria adotou a noção de territórios de identidade, instituída pelo Governo, pois esta noção trouxe imanente uma dimensão claramente cultural, como a expressa pelo sentido de pertença a um determinado território. Por óbvio, as outras dimensões – geográficas, econômicas, políticas etc. – não foram desconsideradas, mas esta uma nova e vital dimensão foi incorporada à delimitação das fronteiras territoriais.

O processo de democratização da cultura, então desencadeado, possibilitou a realização de conferências de cultura, territoriais e estaduais, estimulou a atuação territorial da cultura, implantou pontos de cultura e sua rede estadual, apoiou a constituição de fórum dos dirigentes municipais de cultura e instalou as representações territoriais da cultura. A Bahia finalmente passou a atuar em parceria com o Ministério da Cultura, dirigido pelos baianos Gilberto Gil e Juca Ferreira.

O financiamento da cultura também foi democratizado com a implantação da dinâmica de editais para a distribuição dos recursos do Fundo de Cultura da Bahia. Com isto a lógica





do favor estava sendo superada. O fundo foi valorizado e passou a ser a modalidade principal de financiamento à cultura na Bahia, colocando em segundo plano a lei estadual de incentivo cultural (FazCultura).

## Políticas culturais da gestão atual (2011-2014)

Com a troca do secretário no segundo governo Jaques Wagner, a Secretaria de Cultura passou por um natural processo de continuidade e mudança. Muitas das políticas implantadas pela gestão anterior foram continuadas, como se verá a seguir, e outras foram construídas e inventadas.

A Secretaria de Cultura centralizada e as instituições vinculadas passaram a ser orientadas pelas seguintes diretrizes: construção de uma cultura cidadã, aprofundamento da territorialização da cultura, fortalecimento da institucionalidade cultural, crescimento da economia da cultura, ampliação dos diálogos interculturais e alargamento das transversalidades da cultura.

## Construção de uma cultura cidadã

A construção de uma cultura cidadã emerge como componente essencial do processo de desenvolvimento econômico e social que vive o Brasil e a Bahia. Tais mudanças devem ser necessariamente acompanhadas de transformações políticas e culturais, sendo que estas envolvem a modificação dos valores presentes na sociedade. Ela deve possibilitar a predominância de novos



valores democráticos, republicanos, solidários, fraternos, de transparência, de paz, de equidade e de respeito à diversidade, imprescindíveis a uma nova sociedade e a um novo modelo de desenvolvimento.

Nesta perspectiva, a atuação da Secretaria não apenas buscou o desenvolvimento da cultura, mas assumiu como compromisso qualificar este desenvolvimento pela superação de valores autoritários, conservadores, intolerantes e monolíticos por novos valores que estejam em sintonia com o aprimoramento e a emancipação da sociedade e dos indivíduos. A política cultural adotada, por conseguinte, nada teve de neutra. Pelo contrário, ela tomou nitidamente posição nas lutas culturais e políticas em curso nas sociedades: internacional, brasileira e baiana.

## Aprofundamento da territorialização

Desde o início do Governo Jaques Wagner, a Secretaria de Cultura assumiu com vigor os territórios de identidade como política que assegura atenção à diversidade de manifestações culturais presente em todos os territórios da Bahia. Coube, neste segundo mandato da cultura, aprofundar e consolidar este processo de territorialização, que visa levar as políticas culturais ao interior e à periferia de Salvador, superando a histórica delimitação e aprisionamento destas políticas em alguns territórios da capital.

Para realizar esta política, ainda no primeiro mandato, foram implantadas conferências de cultura territoriais, setoriais e estaduais; os representantes territoriais de



cultura e foi instituído o Fórum dos Dirigentes Municipais de Cultura. Além de reforçar estes processos, os centros e espaços culturais da Secretaria passaram a assumir papel destacado neste processo de territorialização e caravanas culturais foram inauguradas.

Muitos dos centros e espaços culturais da capital e do interior foram deslocados da Fundação Cultural do Estado da Bahia, voltada para a atuação na área de artes, para a Superintendência de Desenvolvimento Territorial da Cultura, visando uma maior inserção no processo de territorialização. Deste modo, maior atenção passou a ser destinada a estes lugares, através de reformas, renovação de seus equipamentos e dinamização de sua programação.

As caravanas, realizadas semestralmente, permitem que uma equipe de dirigentes da secretaria se desloque por dezenas de municípios, assistam mostras montadas em cada cidade visitada por sua comunidade cultural e debatam temas com a população. Tais visitas, apresentações e discussões possibilitam o conhecimento dos territórios e agentes culturais e ensejam a construção de políticas culturais para os territórios visitados.

## Fortalecimento da institucionalidade cultural

O Brasil e a Bahia têm uma organização do campo cultural muito frágil. Um dos desafios das políticas culturais, diante deste déficit organizacional, aparece como fortalecer sua institucionalidade. Este processo busca consolidar: políticas, estruturas, gestão democrática, procedimentos republicanos



de apoio à cultura, tais como as seleções públicas e editais, e mecanismos de participação político-cultural. A criação de novas instituições, a reforma de instalações existentes, a qualificação da gestão e a formação de pessoal em cultura são vitais para o desenvolvimento cultural.

Em 2011, foi aprovada por unanimidade na Assembleia Legislativa, a Lei Orgânica da Cultura, pauta central da III Conferência Estadual de Cultura, realizada em 2009, na cidade de Ilhéus. A lei instituiu o Sistema Estadual de Cultura, o Plano Estadual de Cultura e democratizou o Conselho Estadual de Cultura. Além da lei, a reforma administrativa, também realizada na nova gestão, reforçou a institucionalidade cultural com a criação do Centro de Culturas Populares e Identitárias e do Centro de Formação em Artes.

Aliás, a formação e qualificação em cultura se tornou uma das prioridades da secretaria, pois sem ela não se consolida a institucionalidade cultural, nem se aprimora a gestão e o desenvolvimento da cultura. Neste horizonte, conformou-se o Programa e a Rede de Formação e Qualificação em Cultura, que reúne todas as universidades públicas, federais e estaduais, os institutos federais de educação, entidades do Sistema S, organizações não governamentais voltadas para cultura e educação, secretarias estaduais afins e Ministério da Cultura. A secretaria adotou uma política deliberada de apoio à constituição de novos cursos na área da cultura, sejam de graduação e pós-graduação ou de extensão e especialização. O esforço visa tornar a Bahia uma referência na área de formação e qualificação em cultura no Brasil.



Durante o ano de 2012, a Secretaria de Cultura se empenhou em elaborar o projeto de construção do Instituto Baiano de Museus, discutir o conteúdo do Plano Estadual de Cultura, criado no ano anterior pela Lei Orgânica, e o Plano Estadual do Livro e Leitura, em conjunto com a Secretaria da Educação e com a comunidade cultural da área do livro e leitura. Estes documentos foram em 2013 submetidos à consulta pública e aos Conselhos: Estadual do Livro e Leitura e Estadual de Cultura e em 2014 serão transformados em decreto e lei.

O fortalecimento da institucionalidade cultural não se esgota na criação de novas instituições e legislações, nem na formação e qualificação das pessoas, mas implica igualmente na própria organização do campo cultural. Neste sentido, a Secretaria tem estimulado, dentre outros, a organização dos colegiados setoriais – em 2011 foram instalados sete colegiados da área de artes e em 2012 um nó registro das culturas digitais –, a constituição de associações de amigos de instituições culturais, a exemplo do Teatro Castro Alves, e consórcios intermunicipais de cultura.

## Crescimento da economia da cultura

Uma das áreas econômicas de maior expansão no mundo contemporâneo é a cultura. As indústrias culturais e a economia criativa são componentes fundamentais da economia em uma sociedade do conhecimento. O potencial da economia da cultura na Bahia precisa ser compreendido e estar inscrito no seu processo de desenvolvimento.



A Secretaria de Cultura entendeu que o financiamento da cultura aparece como uma das dimensões essenciais da economia da cultura. O campo da cultura, dada a sua complexidade constitutiva, requer diversificadas modalidades de financiamento, que envolvam, pelo menos: estado, públicos e empresas.

Neste horizonte, a secretaria tem buscado diversificar e tornar mais republicanos e transparentes, através de seleções públicas, seus procedimentos de financiamento à cultura. Hoje, existem na Bahia quatro modalidades de financiamento estatal: Fundo de Cultura da Bahia, Calendário das Artes, programa de incentivo cultural intitulado FazCultura e microcrédito cultural. A maior parte do financiamento, mais de dois terços, se realiza através do fundo de cultura, o que possibilita um trabalho mais amplo e universal, porque não limitado pela lógica do mercado, como ocorre em outros modos de financiamento.

Desde 2012 foi implantada no fundo uma dinâmica de editais por setores culturais, substituindo a lógica anterior de editais temáticos inscritos em setores específicos. Com este dispositivo foi possível, simultaneamente, diminuir seu número, alargar sua abrangência e dotar os editais de uma periodicidade anual. Assim, foram ampliadas as oportunidades oferecidas e incentivado o planejamento da comunidade cultural. Os dados sobre o Fundo de Cultura da Bahia e o FazCultura estão sintetizados nas tabelas e gráfico abaixo.

Tabela 01: Fundo de Cultura da Bahia

Anos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Projetos apoiados	30	40	178	104	275	389	231	381
Projetos Inscritos		147	1148	1717	1150	661	838	2364
Investimento (milhões de reais)	7.60	15.31	10.56	16.07	20.05	22.12	24.12	30.07

Fonte: Secretaria de Cultura da Bahia.

A lei de incentivo, importante modalidade de financiamento, assume um caráter complementar, pois é orientada por interesses de mercado e do marketing cultural. Ela é de difícil aplicação a muitas demandas de financiamento. Outro dado relevante: o FazCultura trabalha com a isenção de 80% do imposto devido, impulsionando, pelo menos, uma parcela de recursos privados a serem investidos na cultura. O contraste entre a situação das leis de incentivo no plano nacional (80% do financiamento nacional e isenção muitas vezes de 100% do imposto devido) e estadual (apenas 30% do financiamento estadual e isenção máxima de 80%), sem dúvida, coloca a Bahia em um lugar ímpar e melhor no financiamento a cultura no Brasil.

Tabela 02: FazCultura – Lei de Incentivo à Cultura

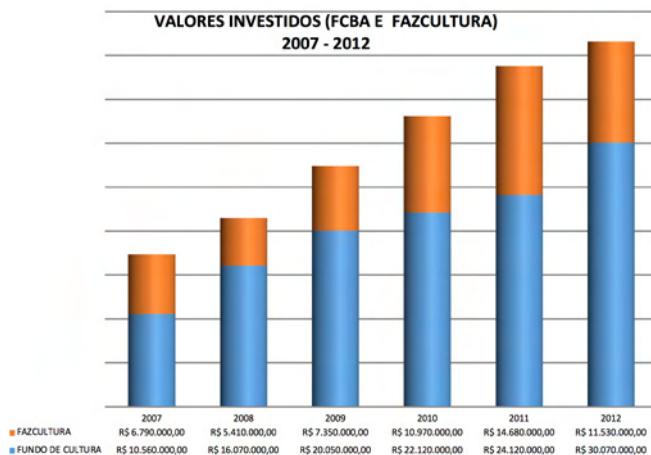
Anos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Projetos patrocinados	146	156	71	34	51	62	96	65
Investimento (milhões de reais)	14.99	14.82	6.79	5.41	7.35	10.97	14.68	11.53

Fonte: Secretaria de Cultura da Bahia



A soma dos investimentos dos dispositivos de financiamento pode ser vista abaixo:

Gráfico 01 – Valores investidos no FCBA e no FazCultura



Fonte: Secretaria de Cultura da Bahia

Outro programa de apoio à cultura que merece ser anotado vem sendo desenvolvido pela Fundação Cultural do Estado da Bahia, órgão vinculado à Secretaria de Cultura. Ele se chama Calendário das Artes. Apesar de lidar com recursos bem menores, este programa, devido aos procedimentos simplificados e ao processo de implantação territorial, tem mobilizado as comunidades artístico-culturais em todo o território da Bahia.

No horizonte da economia da cultura, buscando diversificar as possibilidades de sustentabilidade da cultura, o estado deve atuar estimulando o crescimento de mercados alternativos no campo cultural, baseados nos princípios da





economia solidária, pois as indústrias culturais têm dinâmicas e mercados capitalistas específicos, que independem da atuação da secretaria.

Para incentivar a constituição de mercados culturais, a secretaria tem apoiado a criação de circuitos culturais alternativos, em especial envolvendo o interior do estado e as periferias da cidade de Salvador. Nesta perspectiva, política de formação de públicos culturais tem sido desenvolvida através dos equipamentos culturais da secretaria, instalados na capital e no interior, e por programas como o Verão Cênicó.

O programa Bahia Criativa, que se encontra em etapa inicial de gestação, envolvendo diversas secretarias e instituições afins, como o SEBRAE e o Ministério da Cultura, pretende alavancar o potencial da economia criativa na Bahia. Ele envolve um investimento relevante em formação e qualificação no campo da cultura, além de projetos estruturantes como o Forte de Serviços Criativos, localizado no antigo Forte do Barbalho, que busca reunir serviços culturais necessários à criação de espetáculos, em todas as suas variantes nas áreas de: música, teatro, dança, opera, audiovisual, arte de rua, circo, culturas digitais etc. O Forte deve aglutinar serviços de cenografia, iluminação, sonorização, vestuário, design, aplicativos digitais etc.

Outro projeto estruturante chama-se Ambiente Digital, em projeto na cidade de São Francisco do Conde, envolvendo: a instalação de curso de graduação inovador em Culturas Digitais, a criação de laboratório de produção e de pesquisa nesta área, a constituição de programa para encubar micro e pequenas empresas de culturas digitais e a elaboração de leis municipais para atrair investimentos em tecnologias digitais.



Este projeto congrega a Secretaria Estadual de Cultura, a Prefeitura de São Francisco do Conde, a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) e o Ministério da Cultura, através da Secretaria de Economia Criativa. Mas algumas mudanças nestas instituições têm colocado a implantação do projeto em perigo.

O desenvolvimento da economia da cultura e mesmo de políticas culturais requerem informações e indicadores. Nesta perspectiva, a secretaria, através da Superintendência de Promoção da Cultura e de sua Diretoria de Economia da Cultura, está implantando o Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC), essencial para garantir dados e análises consistentes sobre a economia da cultura na Bahia. Esta diretoria também é responsável pela realização de pesquisas na área da cultura, buscando compreender dinâmicas das festas populares, a exemplo do carnaval, e de áreas da cultura baiana, como o audiovisual.

## Diálogos interculturais

Esta diretriz visa ampliar os diálogos interculturais entre estoques e fluxos culturais (ocidental, afro-brasileiro, do sertão, dos povos originários etc.) que configuram a cultura baiana, os sotaques brasileiros e outras culturas do mundo, em especial latino-americanas e africanas. Sem os diálogos interculturais não existe a possibilidade de desenvolvimento da cultura, pois ela sempre é resultante das conversações e trocas culturais.

Esta perspectiva aparece como vital para superar a monocultura da baianidade que animava as políticas culturais



anteriores ao Governo Jaques Wagner. Agora a baianidade é imaginada como complexa e composta de múltiplos estoques e fluxos culturais. Uma identidade produzida pela diversidade, que constitui a Bahia.

Por óbvio, as culturas negras são fundamentais para a constituição da cultura baiana. Neste horizonte, o programa/ evento Encontro das Culturas Negras, iniciado em novembro de 2012 e de 2013, merece destaque. Ele busca fazer dialogar as culturas negras baianas com as nacionais e as internacionais, colocando a Bahia como encruzilhada destes potentes estoques e fluxos simbólicos negros. O primeiro acontecimento propiciou encontros memoráveis como: o inédito espetáculo musical coletivo do Ylê e do Olodum; a reunião das baterias dos maiores grupos afro e afoxés sob a direção de Carlinhos Brown; a discussão acerca dos carnavais negros das Américas, reunido representantes do Brasil, Colômbia, Estados Unidos, Uruguai e Trinidad e Tobago e as numerosas trocas culturais entre estados brasileiros e países, como Uruguai e Venezuela. O segundo encontro teve a presença cultural marcante de Angola e aconteceu não como um evento data, mas como processo que transcorreu durante o mês de novembro, ampliando sua repercussão.

Por volta de 80% do território baiano são sertões. Entretanto, esta vertente cultural, essencial para a Bahia e o Brasil, foi menosprezada pelas políticas culturais anteriores, orientadas pela monocultura. O projeto/evento Celebração das Culturas dos Sertões, inaugurado em maio de 2012 e continuado em maio de 2013, pretende reanimar e rearticular os fazedores destas culturas para revitalizar sua dinâmica e colocar as culturas dos sertões na agenda cultural da Bahia e do Brasil. Os acontecimentos, realizados em conjunto



com a comunidade envolvida com os sertões, funcionaram como polos desencadeadores de todo um processo de revigoração das culturas dos sertões da Bahia.

As copas serão momentos excepcionais de visibilidade internacional do país. Em 2013 e 2014 o Brasil estará, como nunca, na agenda mundial. Nas discussões sobre as copas surge sempre a palavra legado. Ela está associada às obras físicas que ficariam como benefícios para a população. Mas o legado pode assumir uma dimensão intangível, bastante significativa para o país. Este parece ser um dos desafios mais contemporâneos das políticas culturais no Brasil e na Bahia. Como se apropriar deste momento único de visibilidade para colocar a cultura brasileira e baiana nas agendas internacional e nacional. Não se pode perder esta excepcional oportunidade para dar uma intensa visibilidade à nossa cultura. Ou seja, a circunstância atual requer formulação e implantação de específicas políticas culturais, inspiradas no diálogo cultura e copas. Neste horizonte, a Secretaria de Cultura elaborou um vasto programa intitulado Cultura na Copa que ocorreu durante a Copa das Confederações. Foram mais de 120 espetáculos e mostras em 22 espaços culturais da Secretaria de Cultura, localizados na capital e no interior.

As relações internacionais e nacionais aparecem como instantes notáveis para os diálogos interculturais. Como destaque neste quesito emerge o Programa de Mobilidade Artístico-Cultural, que apoia, via chamamentos públicos, a visitação periódica e cruzada de artistas e profissionais da cultura. Este programa está sendo reforçado com a instalação da Residência Artístico-Cultural do Pelourinho, que deverá ser uma das ancoras mais consistentes do programa.



Dois outros projetos também merecem ser destacados: o Bahia Music Export, que divulga a música da Bahia no mundo e no Brasil e já produziu cinco CDs, e a publicação da coletânea Autores Baianos: Um Panorama, que reuniu 18 escritores baianos, com tradução em espanhol, inglês e alemão e vem sendo divulgada em eventos internacionais, a exemplo da Feira do Livro de Frankfurt.

As trocas culturais implicam também em uma animada circulação cultural. Alguns programas desenvolvidos pela secretaria buscam exatamente difundir novos repertórios em outros locais. O Verão Cênico busca fazer circular e popularizar, na capital e no interior, a produção teatral baiana. O Kit do Teatro Baiano também faz esta divulgação. O Mapa Cultural da Bahia permite conhecimento e divulgação da música feita em toda a Bahia. O Balé do Teatro Castro Alves, desde 2011, realiza um programa de circulação na Bahia e em outros territórios, inclusive internacionais. O mesmo ocorre com a orquestra jovem Neojibá. O Prêmio Nacional de Fotografia Pierre Verger e o Festival Nacional Cinco Minutos, todos realizados pela Fundação Cultural do Estado da Bahia, são bons exemplos de atividades de intercâmbio e trocas culturais.

Os diálogos interculturais e o próprio desenvolvimento da cultura não podem prescindir de um elemento crucial: a reflexão e a crítica cultural. A Fundação Cultural do Estado da Bahia, neste horizonte, implantou um programa de incentivo à crítica cultural, que envolve: seminário, cursos, premiações, publicação de revista e coleção de livros. A reflexão e a crítica são compreendidas como momentos imprescindíveis da dinamização e da vitalidade da cultura.



## Alargamento das transversalidades da cultura

A cooperação não acontece apenas entre culturas e territórios distintos, mas igualmente entre áreas de reflexão e de práticas diferenciadas. Na contemporaneidade parece impossível desenvolver a cultura sem considerar sua articulação, cada dia mais essencial, com campos afins, como: educação, comunicação, ciência e tecnologia, turismo, economia, segurança pública, saúde, urbanismo, trabalho e outros. Por conseguinte, ênfase especial está sendo dada ao trabalho colaborativo com outras áreas e secretarias.

Não existem políticas culturais na atualidade sem educação e comunicação. A interface entre cultura, educação e comunicação torna-se vital na contemporaneidade. A rigor, educação é, em boa medida, transmissão da herança cultural de uma geração à outra. A rigor, quando se fala em comunicação, não se deve esquecer que suas mídias não só transmitem cultura, mas são hoje gigantescas produtoras de cultura.

A cooperação com a educação envolve variados projetos. Dentre outros, ela inclui: a restauração de obras artísticas pelo Instituto do Patrimônio Artístico Cultural, entidade vinculada à Secretaria, como acontece com os murais modernistas da famosa Escola Parque, criada por Anísio Teixeira; a elaboração conjunta do Plano Estadual do Livro e Leitura; a reestruturação da Bienal do Livro da Bahia e a organização de visitas de professores e estudantes aos museus do estado.



O remanejamento do Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia (IRDEB) da Secretaria de Cultura para a Secretaria de Comunicação em 2011, não resta dúvida, prejudicou a cooperação entre cultura e comunicação, antes realizadas principalmente pelo instituto. Sua continuidade, em geral, acontece através da divulgação das atividades e da transmissão dos espetáculos produzidos pela Secretaria de Cultura. Mas a discussão essencial das interconexões entre as políticas e as práticas de cultura e de comunicação, em especial audiovisuais, foi fragilizada.

Com o turismo a cooperação se realiza também em diferentes dimensões. Na área de instalações físicas, através da atuação conjunta no restauro e reforma do patrimônio, a exemplo do que ocorreu nas Igrejas do Rosário dos Pretos e de Nossa Senhora do Pilar, e dos projetos em curso no Museu de Arte Sacra, no Palácio da Aclamação, no Museu Wanderlei Pinho e no Liceu de Artes e Ofícios, para a instalação da Fundação Cultural do Estado da Bahia e de centro cultural no Pelourinho.

Além do trabalho conjunto na área de patrimônio, a cooperação com a Secretaria de Turismo e a Bahiatura abrange a capoeira no Forte de Santo Antonio Além do Carmo. Registro especial para a colaboração na realização de festas populares, como o carnaval e as festas juninas.

A atuação colaborativa abarca hoje muitas áreas e secretarias. Com a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação estão em andamento projetos em culturas digitais e economia criativa. Com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano são diversas as ações comuns no Centro Histórico. Com a Secretaria de Segurança Pública participa-se do



Pacto pela Vida, programa estadual de levar a presença do estado e da segurança para territórios violentos da capital e do interior. Com a Secretaria Estadual para Assuntos da Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014, a Secretaria de Cultura realizou o programa Cultura na Copa. Com a Secretaria Estadual do Trabalho, Emprego, Renda e Esportes está em andamento o programa Trilhas, desde 2012. Ele formou naquele ano mais de 500 jovens, através de cursos em artes, produção cultural e culturas digitais. Para os anos seguintes, o programa foi ampliado.

Com as Secretarias da Promoção da Igualdade Racial; da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos e de Políticas para as Mulheres igualmente estão sendo desenvolvidas importantes ações conjuntas. Estas interfaces são fundamentais para a construção de uma cultura cidadã, pois elas acionam direitos, oportunidades e valores que são constitutivos para uma nova cultura. Uma cultura, que expresse não só a cidadania cultural, com seus direitos específicos, mas que faça prevalecer na sociedade baiana novas relações, modos de sentir, de pensar e de imaginar a sociedade em uma ótica humana, demasiadamente humana. Todas estas cooperações buscam sempre potencializar e realizar a transversalidade hoje indispensável às políticas culturais.







## Referências

- BRANDÃO, Hannayana (2011). *Políticas Culturais na Bahia: Gestões de Paulo Souto (2003-2007) e Jaques Wagner (2007-2009)*. Salvador, Dissertação de Mestrado no Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade.
- FERNANDES, Taiane (2008). *Políticas Culturais - A Secretaria de Cultura e Turismo do Estado da Bahia 1995-2006*. Salvador, Dissertação de Mestrado no Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade.
- ROCHA, Sophia (2011). *Programa Cultura Viva e seu Processo de Estadualização na Bahia*. Salvador, Dissertação de Mestrado no Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade.
- RUBIM, Antônio Albino Canelas (2011). *Políticas culturais e o Governo Lula*. São Paulo, Editora da Fundação Perseu Abramo.
- VIEIRA, Mariella Pitombo (2004). *Política cultural na Bahia: o caso do Fazcultura*. Salvador, Dissertação de Mestrado no Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade.

# Gestión cultural, municipio y participación ciudadana

Roberto Guerra Veas\*

Relevando sus propósitos, sentidos y resultados, en las siguientes páginas se presentan los principales elementos del proceso de desarrollo cultural en el municipio de Recoleta, a la vez que algunas reflexiones y propuestas surgidas al calor de la experiencia para el trabajo en cultura a nivel local. Se trata un proceso en curso, y como tal, lleno de aciertos y errores, pero que resultado de diversas variables, permitió a Recoleta liderar la gestión municipal en cultura. Esperamos que el sentido que impulsa esta experiencia pueda ser de utilidad para el desarrollo de acciones culturales desde el municipio en otros contextos, buscando el necesario equilibrio entre producto y proceso y la participación de la comunidad en todo ello.

## 1. De la corrupción a “Recoleta es Cultura”

Emplazada en el centro de la ciudad, la comuna de Recoleta alberga en su territorio algunos de los lugares más emblemáticos de Santiago. Su historia se remonta al año 1540, cuando las tropas del conquistador Pedro de Valdivia se estacionan en el Cerro Blanco, previo a la fundación de

.....  
\* Gestor Cultural, fundador de la Escuela de Gestores y Animadores Culturales de Chile, Egac. Entre los años 2012 y 2015 fue Director gerente de la Corporación Cultural de Recoleta, institución dependiente del municipio del mismo nombre.



la ciudad. Desde los tiempos de La Chimba, ubicada en la ribera norte del río Mapocho, la actual Recoleta albergó las primeras congregaciones religiosas de la orden Franciscana y Dominicana, que posteriormente le dieron nombre a la comuna.

En la actualidad, el tradicional Barrio Patronato, famoso por su comercio y por acoger desde hace ya más de siglo y medio a la activa colonia árabe; el Barrio Bellavista, uno de los principales espacios culturales, bohemios y gastronómicos de la ciudad; el Cementerio General; la Pérgola Santa María, La Vega Central, el Cerro Blanco, el Cerro San Cristóbal, su rico patrimonio arquitectónico, son fiel testimonio de la riqueza de su territorio.

A nivel político, durante tres periodos, el municipio fue dirigido por alcaldes de derecha, proceso interrumpido en diciembre de 2012, cuando asume un alcalde del Partido Comunista. El saldo de dichas administraciones es ampliamente conocido: bullados casos de corrupción, sobornos, contratos falsos, abandono de la infraestructura pública, prácticas clientelistas, entre otras, generando todo ello un profundo deterioro de la imagen de la municipalidad y de la confianza de los vecinos.

En el ámbito de la cultura, la situación no fue muy diferente. Al asumir encontramos un panorama triste y desafiante. El edificio que alberga al Centro Cultural se encontraba en franco abandono y subutilizado, graves situaciones de falta de probidad y, en el ámbito de la gestión, una escasa oferta cultural, concentrada en un sector de la comuna y con nulos vínculos comunitarios. Todo ello, en el marco de condiciones objetivas favorables –en especial el financiamiento– para realizar un trabajo de calidad.



En los meses previos a la elección municipal del 2012 y dando cuenta de la importancia asignada a la cultura, la propuesta de gobierno comunal, señalaba el sentido del quehacer cultural en el próximo periodo: “La gestión cultural municipal promoverá el protagonismo en la cultura, reconocerá y apoyará las actividades propias de las comunidades, favorecerá el acceso de la población a una oferta cultural de calidad”.

## 2. Primeras acciones

Asumido el nuevo gobierno comunal y a partir del contexto ya señalado, se realizó un diagnóstico participativo que constató: <sup>1</sup>

- La existencia de diversos agentes –gestores, artistas, centros culturales, juveniles, talleres, galerías, salas de teatro, espacios para la recreación y el espectáculo, entre otros– que dan vida a un dinámico sector cultural, que pide espacios, apoyo y el reconocimiento de sus proyectos e iniciativas.
- La presencia de experiencias comunitarias de carácter autogestionado que generan espacios de participación a nivel barrial.
- Un rico patrimonio cultural que requiere ser protegido, promovido y aprehendido por la comunidad.
- Un bajo nivel de asociatividad de y entre los agentes culturales.

<sup>1</sup> Ver “Plan de trabajo 2013”. Corporación Cultural de Recoleta, mayo de 2013.



- Ausencia de planificación estratégica y programación de la Corporación Cultural y su Centro Cultural.
- Una alta concentración de oferta cultural en la institución y el sector sur de la comuna, privilegiando la realización de eventos, en desmedro de procesos integrales de desarrollo cultural.
- Escaso vínculo institucional con las organizaciones culturales de la comuna.
- A nivel financiero, del total de recursos entregados por la municipalidad en el año 2012 (\$240.000.000 / U\$D 370.000 aprox.) la ejecución presupuestaria arrojó que el 86% fue destinado al pago de salarios, quedando sólo \$M36 para actividades culturales.
- De este total, \$63.536.143 eran destinados en los últimos años al pago de funcionarios de otras dependencias municipales que no cumplían jornada laboral, no poseían dependencia administrativa con la Corporación Cultural, ni realizaban las funciones por las cuales estaban contratados y/o constituían servicios no justificados.
- En el ámbito de la infraestructura, un importante deterioro de las instalaciones, entre lo que figura: sistema eléctrico en mal estado, ascensor fuera de funcionamiento, puertas rotas o sin sistema de cerrado; deterioro general de la pintura interior; camarines y duchas del teatro inutilizados usados como bodegas; piso del acceso principal con grave deterioro, edificio con filtraciones de agua lluvia; entre otros.



En paralelo, mediante un proceso que consideró asambleas, reuniones, entrevistas y la incorporación de las directrices emanadas del plan de gobierno comunal, se establecieron los siguientes objetivos:

1. Fortalecer la institucionalidad cultural, generando instrumentos, mecanismos y procesos que favorezcan el desarrollo de la cultura y las artes en la comuna.
2. Proteger, enriquecer y promover patrimonio material e inmaterial de la comuna, favoreciendo su uso y apreciación de parte de la comunidad.
3. Fomentar la participación cultural de forma descentralizada.
4. Generar una oferta cultural permanente y de calidad para los habitantes de la comuna, que promueva los talentos y creadores locales, y acerque manifestaciones de artistas consagrados y emergentes a la comuna.

Siete líneas de acción, orientaron el diseño de las acciones:

- Institucionalidad cultural. Generar procesos, mecanismos e instrumentos que favorezcan el desarrollo cultural a nivel local, en el marco de una política que oriente dichas acciones.
- Formación. Estimular la expresión creativa de niños, jóvenes y adultos y el mejoramiento de las competencias de los agentes culturales, a través de espacios formativos permanentes y transitorios en diversas áreas.



- Creación. Posibilitar la expresión creativa de las personas mediante la realización de diversas actividades de fomento y apoyo a los creadores locales.
- Extensión: Generar una oferta cultural de calidad y descentralizada, fortaleciendo las capacidades de expresión creativa de la comunidad y su participación en la gestión cultural local.
- Patrimonio. Proteger, enriquecer y promover el patrimonio material e inmaterial de la comuna, favoreciendo su uso y apreciación de parte de la comunidad.
- Asociatividad. Fortalecer el trabajo colaborativo y el intercambio solidario entre los agentes culturales mediante el trabajo en red y su vinculación con procesos y experiencias destacadas a nivel regional e internacional.
- Interculturalidad. Promover el fortalecimiento de una cultura de la diversidad y el respeto, estimulando el conocimiento e integración como base de la convivencia entre los pueblos.

Luego, se definieron cinco compromisos y diez medidas para esta primera etapa, teniendo como ejes los siguientes “principios orientadores”:

- Gestión colaborativa: La gestión cultural local constituye un ejercicio de diálogo con la comunidad y sus organizaciones en el marco de un trabajo



colaborativo. En este proceso, la gestión pública reconoce y estimula las capacidades e iniciativas comunitarias y colabora con medios y recursos para su desarrollo.

- Participación ciudadana: La participación de la comunidad es un elemento indispensable en los procesos de desarrollo cultural a nivel comunitario. De este modo, la gestión de la Corporación Cultural municipal es resultado de un proceso participativo, abierto a la comunidad y en especial, a los artistas, organizaciones e instituciones culturales.
- Protagonismo y autonomía: La gestión cultural municipal promoverá el protagonismo en la cultura, reconociendo y apoyando las actividades propias de las comunidades, favoreciendo el acceso de la población a una oferta cultural de calidad.
- Diversidad e inclusión: El reconocimiento y valoración de la diversidad cultural constituye un eje ordenador del quehacer de la institución, así como la inclusión de las personas, grupos y comunidades más desfavorecidas socioeconómicamente, pueblos originarios, migrantes, mujeres, personas con capacidades diferentes, entre otros.
- Descentralización: El quehacer cultural se focalizará en los territorios, buscando potenciar los espacios propios de la comunidad, sus procesos, sin desmedro de la realización de actividades de carácter.





- A partir de lo anterior, se puso en marcha un proceso de “mejoramiento integral de la Corporación Cultural”, en especial de su gestión, infraestructura y equipamiento, en vistas al objetivo de “normalizar” la institución, realizándose entre otras, las siguientes acciones: <sup>2</sup>

#### *a. En el plano de la gestión*

- Apertura de todos los espacios del Centro Cultural a la comunidad.
- Vinculación con el sector: reuniones con agentes culturales; asambleas; desarrollo de alianzas comunales, regionales, nacionales e internacionales, firma de diez convenios.
- Planificación participativa: Congreso comunal de cultura, seis asambleas, realización de Plan de Desarrollo Comunal, Pladeco en cultura.
- Publicaciones: Plan de trabajo anual y Memorias anuales 2012, 2013 y 2014.
- Establecimiento de convocatorias al sector cultural (talleres, exposiciones, Orquesta infantil y juvenil, Programación cultural anual).
- Elaboración de reglamentos de uso del teatro, patrocinios, formularios de presentación de proyectos y rendiciones.

.....  
<sup>2</sup> Ver “Informe trabajos de mejoramiento de infraestructura y equipamiento Corporación Cultural”, agosto de 2013.



- Creación sitio web institucional y publicación de cartelera cultural (10.000 unidades por mes).
- Incentivos a la gestión cultural local: Fondo de apoyo a micro-proyectos.

*b.- En el ámbito financiero*

- Reorganización general del presupuesto institucional.
- Eliminación de contratos improcedentes.
- Implementación de Política de austeridad con calidad.<sup>3</sup>
- Aumento de 33% del presupuesto institucional.
- Rebaja 30% sueldo del Director.
- Aumento 50% del valor hora de los monitores de talleres artísticos.
- Nivelación de sueldos funcionarios, aumento de sueldos más bajos.
- Instauración de concursos para asignación de talleres, programación artística, proyectos comunitarios y sala de exposiciones.

.....  
<sup>3</sup> Bajo este principio, se buscó garantizar un eficiente uso de los recursos evitando gastos superfluos o innecesarios, posibilitando de este modo el acceso de los artistas y gestores al financiamiento de sus iniciativas. Del mismo modo, se realizaron trabajos voluntarios, permitiendo el ahorro de importantes recursos a la institución.



### *c.- En materia de equipamiento e infraestructura*

- Pintado general del Centro Cultural.
- Fabricación y adquisición de mobiliario (sillones, sillas, mesones, bancas, estantes, atriles, pizarras, etc.); adquisición de proyectores audiovisuales, cámara fotográfica, computadores, etc.
- Reparación de salas, instalación de cortinas sala de exposiciones, pintado general del piso, cambio de luminarias, instalación de iluminación perimetral exterior.
- Creación Mural “El árbol del encuentro” del artista Alejandro “Mono” González.
- Adquisición de instrumentos musicales.
- Mejoras de seguridad: instalación de señalética, extintores, reforzamiento reja perimetral exterior y parque del Centro Cultural; construcción puerta acceso peatonal, instalación de 03 carteleras informativas y cicleteo.
- Mejoras del Teatro: reapertura camarines, pintado piso, reparación duchas, reparación sistema de sonido, instalación luces led de seguridad, instalación de cortinas, confección mesón para sala de control, entre otras acciones.
- Creación Biblioteca especializada en Gestión Cultural.



### 3. Resultados: la clave, tres elementos

Al cabo de un año, la situación administrativa y financiera de la Corporación Cultural tuvo un giro completo, normalizando sus finanzas, y desplegando una oferta cultural ascendente en cantidad y calidad. Así, el año 2013 la programación anual registró un total de 2.317 actividades entre reuniones, asambleas, cursos, talleres, inauguraciones, exposiciones, certificaciones, graduaciones, conciertos, galas artísticas, actos, seminarios, conferencias, entre muchas otras iniciativas. De estas, el 40% fueron organizadas por la institución, siendo el 60% restante, promovidas por artistas gestores culturales y la propia comunidad y sus organizaciones. <sup>4</sup> Ratificando los resultados de este proceso, al año siguiente, el Centro Cultural recibió un total de 51.999 visitas, realizando a un vez un total de 2.244 actividades, que beneficiaron a un total de 145.404 personas, de las cuales, 93.405 lo hicieron participando en actividades en espacios comunitarios. <sup>5</sup>

Buscando dar cuenta del proceso en curso, acuñamos la frase "Recoleta es Cultura, que a su vez se reflejó en un logotipo que acompaña todas las piezas gráficas que se desarrollan para difundir las actividades culturales.

A nivel asociativo, se trabajó por construir una alianza con el sector cultural, en particular, con los gestores, artistas y

.....  
<sup>4</sup> En el primer año, el Centro Cultural recibió más de 51.000 visitas y más de 140.000 personas participaron en las actividades organizadas o con participación directa de la Corporación Cultural. Durante el 2014, se realizaron 2.244 actividades, beneficiando a 145.404 personas.

<sup>5</sup> Ver "Recoleta es Cultura" Memoria anual 2014. Corporación Cultural de Recoleta", pág. 19.



organizaciones a través de asambleas y reuniones, buscando hacerles partícipes del proceso en curso. En este camino, en el marco de la planificación participativa, se realizó el Congreso Comunal de Cultura y diversas jornadas para el diseño del “Plan de Desarrollo Comunal, Pladeco” en cultura.

En materia de gestión financiera, el gasto en salarios bajó de un 86%, a 32% aumentando el personal y mejorando los sueldos. Esto trajo consigo una inversión directa de más de \$ 200.000.000 para el desarrollo de actividades culturales, significando un aumento de casi 6 veces en la inversión directa en cultura respecto del año 2012. <sup>6</sup>

Esta disponibilidad de recursos permitió financiar una amplia oferta en los ámbitos de creación artística, formación, espectáculos, itinerancias, formación de elencos, acciones asociativas y de trabajo en Red, entre muchas otras iniciativas. Dentro de ellas, destacan la reorganización de la Orquesta sinfónica infantil y juvenil, la creación del elenco de Danza, el fortalecimiento del Coro, el desarrollo de capacitaciones en gestión cultural, talleres de verano y el financiamiento directo a iniciativas de la comunidad. <sup>7</sup>

En este ámbito, se debe consignar el “Fondo de apoyo a microproyectos culturales”, que en su primera versión benefició a 14 iniciativas artístico-culturales y “apoyos directos” a diversos proyectos por un monto cercano a los \$50.000.000.

<sup>6</sup> Al finalizar el año 2013, se registra un aumento del 33% del presupuesto anual de la institución ascendiendo a un 1.6% del presupuesto municipal que ese año Recoleta destinó directamente a la cultura.

<sup>7</sup> Mención especial merece la organización del Primer Congreso Latinoamericano de Gestión Cultural desarrollado en conjunto con la Red Latinoamericana de Gestión Cultural, RedLGC y la Universidad de Santiago, que reunió a cerca de 400 participantes de 16 países de Iberoamérica.



Bajo el principio de “gestión colaborativa” –que busca que la comunidad participe de forma permanente en el proceso de gestión y desarrollo de la oferta cultural– este proceso se apoyó a través de los siguientes mecanismos:<sup>8</sup>

- Derivación. Diversas actividades culturales –entre ellas obras de teatro, exposiciones, conciertos– que son ofrecidas a la Corporación Cultural por proyectos ya financiados o con deseos de mostrarse en la comuna, son puestas a disposición de organizaciones sociales y culturales para ser programadas en los barrios.
- Financiamiento de iniciativas culturales. Vía “Convocatoria de programación anual” a través de la cual la comunidad y el sector cultural proponen los Talleres, actividades y exposiciones, que luego de su evaluación son financiadas total o parcialmente por la Corporación Cultural, siendo realizadas por ellos mismos en diversos lugares de la comuna.<sup>9</sup>
- Respuesta a demanda de la comunidad. Apoyo a eventos como festivales, muestras artísticas, Bingos, aniversarios poblacionales, graduaciones, etc. organizados por la comunidad a quienes se apoya con presencia de artistas, difusión y/o equipamiento.

<sup>8</sup> “Recoleta es cultura. Memoria anual 2014 Corporación Cultural de Recoleta”, pág. 12.

<sup>9</sup> La convocatoria tiene por objeto “contribuir al desarrollo y circulación de una oferta cultural diversa y de calidad en la comuna, en perspectiva de generar mayores oportunidades para los agentes culturales de Recoleta. Del mismo modo, se busca estimular la participación del sector cultural en el proceso de diseño y operación de la acción cultural a través de la presentación de propuestas para ser ejecutadas en y con las comunidades”. Ver “Bases Convocatoria programación 2015. Centro Cultural de Recoleta”, septiembre de 2014.



Buscando profundizar la descentralización de la oferta cultural, se realizaron diversas acciones en función de ampliar la cobertura de las actividades y fortalecer el acceso a la oferta cultural en los barrios. A partir de lo anterior, se estimuló el despliegue de las actividades culturales por la comuna, en alianza con el municipio, gestores culturales, artistas y diversas organizaciones. Resultado de este proceso es la generación de una amplia oferta y la apertura de nuevos espacios para la realización de actividades, entre los que se cuentan calles, plazas, multicanchas, gimnasios, consultorios, sedes sociales, mercados, escuelas, jardines infantiles y el Cementerio General, beneficiando a miles de recoletanos con actividades culturales en más lugares de la comuna.

El homenaje “Mil guitarras para Víctor Jara”, definido como “un gesto de amor colectivo en celebración de la vida y obra de Víctor” donde desde el año 2013, cientos de guitarristas aficionados y profesionales, junto a músicos consagrados interpretan en un gran coro ciudadano la obra de Víctor Jara, es resultado de este proceso y de la intencionalidad de la gestión cultural municipal.

Del mismo modo, la creación del programa “Recoleta multicultural” impulsó la celebración de las fiestas nacionales y diversas actividades de promoción cultural de las comunidades presentes en el municipio, en estrecha alianza con las embajadas, consulados y organizaciones de residentes de Haití, República Dominicana, Nicaragua, Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia, Uruguay, Corea y Palestina, dando inicio al trabajo con migrantes desde el municipio, logrando un amplio reconocimiento entre estas y sus representaciones diplomáticas.



Resultado de este proceso, Recoleta generó una oferta cultural que destacó en la región, contando con iniciativas de nivel internacional que han contribuido de forma importante a instalar la noción de que la cultura es un derecho y que ese derecho puede ser garantizado por el municipio. Esto ha sido posible por la combinación virtuosa de tres elementos: voluntad política, recursos y un plan de trabajo. Voluntad política que posibilita y permite, recursos que hacen viable dicha voluntad, y un plan de trabajo que establece una hoja de ruta, equilibrando producto y proceso.

#### 4. Algunas ideas y desafíos para el trabajo en cultura desde los Municipios <sup>10</sup>

Por sus atribuciones y carácter de órgano del Estado más cercano a la ciudadanía, los municipios poseen condiciones privilegiadas para el diseño e implementación de políticas descentralizadas y pertinentes que aborden las necesidades de las comunidades.

Para ello, es preciso entender el territorio como un conjunto de relaciones, tensiones, memoria, historicidad y procesos que conviven –y no siempre armónicamente– en él, superando la mirada tradicional relacionada a un espacio geográfico determinado. De este modo, gestionar en cultura desde el espacio local supone el conocimiento del contexto donde se sitúa la intervención: sus actores,

.....  
<sup>10</sup> Se toma como referencia la ponencia “Gestión cultural, asociatividad y espacio local. Apuntes desde la experiencia chilena”, presentada en el “2º Encuentro Estatal de Regidores y Directores de Cultura de Jalisco”, Guadalajara, México. Febrero de 2010.





procesos, necesidades y fortalezas. En síntesis, la identidad. Aquello que funda y explica. Dicho conocimiento es el punto de partida de los procesos de planificación del desarrollo cultural en nuestras comunidades.

A modo de panorámica, la presencia del “tema cultural” al interior de la estructura municipal destaca por su debilidad. Dependiendo de la gravitación que la administración local le asigne al tema, existen “encargados de cultura”, “oficina”, “Departamento”, o lo que es muy común, incorporada a otros como “cultura y deportes”, “cultura y juventud” o “Turismo y cultura”, existiendo más de treinta denominaciones de la función cultural que realizan las Municipalidades.<sup>11</sup>

Asimismo, esta fragilidad administrativa se traduce en la alta inestabilidad que experimenta el cargo, que al depender de la administración de turno, dificulta la consolidación de dichas unidades y lo que es común, generando una alta rotación de personal.

Respecto de su quehacer, el Diagnóstico de la Gestión Cultural de los Municipios de Chile indica que en general el trabajo de los municipios en materia de cultura se circunscribe a “un conjunto de actividades puntuales a realizar durante el año a manera de Cronograma” (70%), a la vez que el 90% señala que su principal actividad es la realización de “eventos” y/o el apoyo artístico a “eventos municipales.

Como constata el Primer Congreso Latinoamericano de Gestión Cultural,

.....  
<sup>11</sup> Ver “Diagnóstico de la Gestión Cultural de los Municipios de Chile”. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Valparaíso, 2006.



“Salvo contadas excepciones, en general los municipios carecen de políticas culturales dirigidas a la comunidad, existiendo una alta dependencia de la voluntad política de las autoridades de turno o la iniciativa del responsable de cultura, para generar procesos de participación real o efectiva de la comunidad en la agenda pública”.<sup>12</sup>

Pese a las dificultades, la temática cultural se ha ido posicionando en las administraciones municipales con la formación de nuevas unidades y un creciente posicionamiento público, de la mano del desarrollo de diverso tipo de actividades. Experiencias de articulación público privada, la formación de Corporaciones Culturales, el trabajo con bibliotecas públicas, el desarrollo de programas de formación artística, la elaboración de planes de desarrollo cultural comunal, aparecen como prácticas destacables en algunas regiones de las cuales se debe aprender. En ellas, la voluntad política de las autoridades comunales, pero fundamentalmente, el rol que juega del responsable de la unidad de cultura, constituyen aspectos clave.

Dicho esto y desde nuestra experiencia, compartimos algunas pistas y posibilidades en la perspectiva del diseño de acciones desde el espacio municipal. Se trata de ideas y consideraciones, posibles o no de realizar, de acuerdo a cada realidad.

### *a. La cultura como espacio de posibilidades*

La mirada amplia de la cultura debe ser el punto de partida. Una cultura que no limite en las prácticas

.....  
<sup>12</sup> “Resoluciones preliminares Primer Congreso Latinoamericano de Gestión Cultural”, Pág. 15. Santiago, abril de 2014.



artísticas, sino que transite por ellas, buscando dar cuenta de las expresiones culturales propias de cada territorio. Ello ensancha las alternativas para emprender con un repertorio amplio de posibilidades desde los gobiernos locales.

### *b. Informar y abrir la participación*

La experiencia viene demostrando que en materia de participación ciudadana, el Estado y las instituciones no siempre están disponibles para los ciudadanos. Resulta fundamental que las administraciones locales abran sus puertas y se avance desde el necesario espacio de diálogo eventual y a veces transitorio, a la generación de canales de participación permanentes con los artistas, gestores, organizaciones y comunidades. Ello supone el ejercicio de una vocación de participación efectiva, que se aleje del simulacro y junto con socializar la oferta pública, permita un fluido intercambio con el sector cultural. Mesas de trabajo sectoriales, grupos de estudio, encuentros, seminarios, son instancias de las que siempre se pueden extraer logros.

### *c. Alejarse del eventismo, apostar por procesos*

El diseño de programas y proyectos, articulados en torno de una política que establezca principios, objetivos y resultados a alcanzar, constituye un esfuerzo ordenador al que se debe prestar atención y dirigir esfuerzos concretos en dicha dirección. Una correcta combinación entre evento y proceso, puede marcar la diferencia entre la capacidad de generar buenas actividades y la de fortalecer instancias que den continuidad a dichas acciones y favorezcan la participación efectiva y empoderamiento de las comunidades.



#### *d. Actuar, y hacerlo en conjunto*

El diálogo y los espacios de participación tienen sentido cuando se expresan en acciones que permitan implementar lo acordado en los procesos de discusión. De igual forma, el desarrollo cultural local requiere de una alianza honesta entre Estado, sector privado y el cultural, que permita asumir los desafíos que presenta el desarrollo cultural de los territorios.

#### *e. Evaluar nuestro trabajo*

¿Cómo y quien define lo que se hace? ¿Participa la comunidad de estos procesos?, ¿Cómo medimos los resultados de lo que realizamos?, ¿Cuánto logramos avanzar en lo que nos propusimos? Como en todo proceso de intervención social, la evaluación de nuestras actividades constituye un elemento clave para la necesaria síntesis acerca de los resultados de nuestro quehacer. Identificar los mecanismos, la forma e involucrar a quienes con su participación posibilitan las actividades, son tareas que debemos emprender con creatividad.

#### *d. Sistematizar y socializar las experiencias*

Al sistematizar y devolver los aprendizajes a las comunidades y grupos que participaron en el proceso, la experiencia puede constituirse en una poderosa herramienta de empoderamiento, fortaleciendo su carácter de sujetos portadores de saberes y agentes de transformación social. Un primer paso en esta dirección lo constituye el documentar las prácticas y los procesos que con ellas se generen, para posteriormente analizar y proyectar los aprendizajes que la propia experiencia va entregando.



### *e. Fortalecer la asociatividad*

El componente asociativo resulta fundamental para el desarrollo y fortalecimiento del sector de la cultura. Es preciso avanzar en el fortalecimiento de los actores ciudadanos, sus espacios, liderazgos e iniciativas. Para las administraciones locales, contar con una sólida y activa contraparte ciudadana en la cultura, constituye una oportunidad que debe ser valorada correctamente. La existencia de asociaciones de artistas, gestores, colectivos artísticos, que ejercen representación, debe ser vista como la posibilidad de establecer alianzas y acortar la brecha que en no pocos lugares se aprecia entre las prácticas ciudadanas y el Estado.

## 5. Final

Como señalamos más arriba, de mediar voluntad política, recursos y un plan de trabajo, las posibilidades de avanzar en el desarrollo cultural desde el municipio, son ilimitadas. Para ello, es indispensable incorporar, mejorar y fortalecer (cualquiera sea el caso) herramientas de gestión que faciliten este proceso, lo mismo que relevar el sentido de las prácticas. Producto y proceso son importantes, el uno con el otro.

Para eso, más allá de formularios y proyectos, de la técnica y la administración, creemos que es preciso entender la gestión cultural local como un proceso orientado al logro de objetivos de interés colectivo. Una acción dotada de sentido y propósitos que se plantea incidir en el estado de las cosas.



En síntesis, una gestión cultural que abra nuevos espacios y ponga al centro de sus preocupaciones no solo la certeza de la técnica, sino la inquietud de la pregunta, para encontrar respuesta a los desafíos que plantea el desarrollo cultural en nuestro país. Hay allí un hermoso desafío de futuro que requiere el mejor de nuestros esfuerzos. ·



## Bibliografía

- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2006). "Diagnóstico de la Gestión Cultural de los Municipios de Chile".
- Corporación Cultural de Recoleta (2014). "Bases convocatoria de programación 2014".
- \_\_\_ (2013): "Plan de trabajo 2013".
- \_\_\_ (2014): "Memoria anual 2013".
- \_\_\_ (2015): "Recoleta es Cultura". Memoria anual 2014 Corporación Cultural de Recoleta".
- Escuela de Gestores y Animadores Culturales (2010). "Primer Encuentro Nacional de Gestores y Animadores Culturales. Experiencias y conclusiones". Ediciones Egac, Santiago.
- Guerra Veas, Roberto (2017). "Elaborando un proyecto cultural: guía para la formulación de proyectos culturales y comunitarios". 3ª Ed. Egac, Santiago.



\_\_\_ (2010). "Gestión cultural, asociatividad y espacio local. Apuntes desde la experiencia chilena" presentada en el "2° Encuentro Estatal de Regidores y Directores de Cultura de Jalisco", Guadalajara, México.

"Programa de gobierno municipal para recoleta Daniel Jadue, 2013-2016". Octubre 2012.

Red Latinoamericana de Gestión Cultural, RedLGC. (2014). "Resoluciones preliminares Primer Congreso Latinoamericano de Gestión Cultural".

Veragua, Jorge Soto (2011). "Recoleta: La semilla de Chile... Aquí comienza todo".

# Balance de la política cultural en el municipio de Toluca: ¿Qué debemos medir y cómo?

Karla Marlene Ortega Sánchez\*

## Introducción

En México, la evaluación de sus políticas públicas en todos sus ámbitos de gobierno y en todos sus campos de actuación, ya sea de seguridad, salud, educación, vivienda, alimentación, entre otros, representa un gran desafío no sólo de construcción metodológica para llevarla a cabo, sino también de la identificación clara y oportuna de los problemas o necesidades que han requerido la atención estatal para su resolución.

En lo que respecta al sector de la cultura y su acción en contextos locales, el asunto de la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas se vuelve aún más complejo, principalmente por la miopía de quienes son responsables de alentar el desarrollo cultural municipal, y también a consecuencia de la dispersión del concepto de la cultura y su quehacer público que se da al interior de la administración pública local, pero también la confusión

---

\* Profesora de la Universidad de Guadalajara (México) en el Sistema de Universidad Virtual. Doctora en Ciencias Sociales, Maestra en Administración Pública y Gobierno, Licenciada en Sociología de la Universidad Autónoma del Estado de México.





conceptual se genera entre la población que habita en los diferentes barrios, colonias, pueblos y comunidades que demarcan al municipio y, por si fuera poco, habría que añadir la polisemia con que opera la acción de la cultura para los gestores culturales, los artistas, los creadores, los académicos e investigadores, y todos los demás actores que convergen sobre este campo de intervención inevitablemente público.

Independientemente del ejercicio de prácticas de buen gobierno y rendición de cuentas que se lleva a cabo a través de estos procesos de evaluación por resultados o evaluación de desempeño de la gestión de la cultura local, lo primero que debemos reconocer es que el tratamiento de la cultura como política pública en territorios municipales es un asunto de muy reciente inserción en las agendas de gobierno en México, y como evidencia de ello en el presente artículo se expone un balance de qué debemos y cómo tenemos que medir las políticas culturales a nivel local, a partir de un ejemplo de sistematización de una experiencia en la ciudad de Toluca, Estado de México, México; como estudio de caso que fue desarrollado durante los estudios de Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad Autónoma del Estado de México, investigación que permitió visualizar que el desarrollo cultural municipal, requiere de condiciones adecuadas para la participación, inclusión, apreciación e integración de los diversos grupos sociales y sus culturas en contextos locales.



# 1. Balance de la política cultural local: Un estudio de caso

## 1.1 Toluca y sus generalidades

Hablar del municipio de Toluca implica hacer alusión a las complejas dinámicas de desarrollo político, económico, administrativo y social a que se ha visto expuesta en las últimas décadas. El nombre de Toluca proviene del náhuatl y significa “lugar donde habita el Dios Tolotzin”, es uno de los 125 municipios que configuran al Estado de México, “cuenta con una extensión de 420.14 kilómetros cuadrados, ubicado como el décimo tercer municipio en tamaño” (Ayuntamiento de Toluca, 2016).

Toluca es una ciudad que se caracteriza por ser un espacio idóneo de reconstrucción social, política y económica, no sólo para la localidad sino para el Estado de México en general, a partir de sus procesos democráticos (aún por consolidar) de toma de decisiones, de esta manera la importancia de este municipio reside en tres puntos centrales:

1. Se constituye como la ciudad capital de la entidad mexiquense, albergando a un total de 873 mil 536 habitantes, 52.1% son mujeres y el 47.9% hombres (INEGI; 2015), de los cuales el “92.5% residen en áreas urbanas y el resto de la población reside en asentamientos humanos dispersos de carácter rural” (Ayuntamiento de Toluca, 2012). Asimismo, su actividad económica se centra en el área industrial y de servicios, y por su cercanía metropolitana con la Ciudad de México y sus áreas conurbadas



mantiene vínculos políticos, económicos, sociales y culturales que hacen del municipio un contexto competente para el impulso de planes y programas gubernamentales con una orientación primordial hacia el desarrollo económico y social, tan es así que “la industria de transformación genera más del 70%, con porcentajes por arriba del Estado de México y del porcentaje nacional” (Ayuntamiento de Toluca, 2012).

2. Históricamente, la configuración de Toluca ha estado determinada por los pueblos y barrios que rodean el centro de la ciudad, esta particularidad la define como un municipio con usos y costumbres diversos, que cuenta además con una riqueza de patrimonio inmaterial que redibujan la identidad popular (vinculada a sus manifestaciones culturales) de las personas hacia su pueblo, barrio o comunidad, y a una identidad institucional (legitimada a partir del origen de nacimiento y la residencia dentro del municipio).
3. Por su ubicación geográfica privilegiada, establecida en el centro del país y cercana a la ciudad capital nacional que es el Distrito Federal, además de su composición sociodemográfica, su pujante e intensa actividad económica, su infraestructura urbana, su acelerada actividad política y administrativa, sus políticas de sustentabilidad y desarrollo social, entre otros factores, es considerada dentro de la clasificación de las 78 ciudades metropolitanas del país (IMCO, 2014) siendo la quinta zona metropolitana más grande a nivel nacional conformada por un total



de 2 millones 152 mil 150 habitantes de los cuales el 41.8% son residentes de esta localidad, y el resto se encuentra distribuido en los 15 municipios de la ZMV de Toluca (COESPO, 2014), tal y como se muestra en la siguiente figura:

Figura 1. Zona Metropolitana del Valle de Toluca



Fuente: Elaboración propia con base en la información del Consejo Estatal de Población, en su apartado de Zonas Metropolitanas del Estado de México (COESPO,2014).

La vida de la Toluca metropolitana, en los últimos años se ha vuelto tan compleja que resultan ya imperceptibles las rutas en donde se suceden los eventos que le caracterizan como una ciudad moderna y en continuo desarrollo, salvo las actividades económicas de las que ya se han hablado y que forman parte de la identidad histórica municipal.

La experiencia de la cotidianidad del municipio, obliga a sus habitantes a formar parte de un entramado político, cultural, social y económico diverso, desde el cual se le ha orientado hasta lograr posicionarlo como el segundo enclave económico del Estado de México, entidad que además se distingue también por ser la segunda economía más importante del país, después del Distrito Federal.

Cabe recordar que la intervención de la gestión pública municipal en el ámbito de la cultura y sus políticas públicas derivadas, se ha visto severamente condicionada a las coyunturas estructurales que devienen del gobierno estatal y también del federal, a los presupuestos que la federación otorga al sector, y también al peso y relevancia que cada administración local le otorga a la cultura, así como a la creación de una oferta cultural más abierta, a la creación de bienes y servicios culturales, a la incentivación del mercado cultural y, por ende, al desarrollo de su acción como elementos de progreso y bienestar.

## *1.2. Toluca y su actividad cultural institucionalizada 2009-2014*

Como ya lo hemos mencionado, Toluca mantiene una peculiar cercanía metropolitana que favorece sus vínculos con el Distrito Federal y área conurbada en los ámbitos político, administrativo, económico y social, preponderantemente; como capital de la entidad, es el lugar donde radican los tres poderes estatales (ejecutivo, legislativo y judicial), y el espacio donde se toman las decisiones de carácter público orientadas a generar desarrollo y bienestar social de los habitantes mexiquenses, y por ende es el territorio donde se



configura la política cultural estatal y la de los municipios que se integra a sus respectivas agendas de gobierno.

Ya habíamos advertido que Toluca es la localidad donde se centraliza la mayor parte de la acción cultural de la entidad, ya que el municipio condensa la mayor diversidad de espacios recreativos y culturales que se localizan en el Estado de México, tal y como lo muestran los siguientes cuadros referentes a la infraestructura cultural del municipio, por lo que resulta ser un contexto idóneo para ligar la emergencia de la industria cultural con la economía productiva municipal, y asimismo aprovechar la diversidad cultural existente para fortalecer la identidad y los lazos de cohesión comunitaria con la finalidad de contribuir a la generación de dispositivos culturales vinculados con el desarrollo local.

Figura 2. Infraestructura Cultural Municipal de Toluca

<b>Casas de Cultura</b>	
Casa de Cultura Cacalomacán	Municipal
Casa de Cultura San Cristóbal Huichochilán	Municipal
<b>Infraestructura museística</b>	
Nombre	Municipal/Estatal/Federal/UAEMex/Privado
Museo Gabinetes de Física, Química y Medicina	UAEMex
Museo de Historia Universitaria José María Morelos y Pavón	UAEMex
Museo Universitario Leopoldo Flores	UAEMex
Observatorio Meteorológico Mariano Bárcena	UAEMex
Museo Universitario Manuel M. Villada	UAEMex
Cosmovital Jardín Botánico de Toluca	Estatal
Museo de Bellas Artes de Toluca	Estatal
Museo de Numismática del Estado de México	Estatal
Museo de Culturas Populares del Estado de México	Estatal
Museo de Antropología e Historia de Toluca	Estatal
Museo de la Acuarela del Estado de México	Estatal
Museo José María Velasco	Estatal
Museo de la Estampa del Estado de México	Estatal
Museo Taller Nishizawa	Estatal
Museo Felipe Santiago Gutiérrez	Estatal
Museo de Ciencias Naturales	Estatal
Museo Torres Bicentenario	Estatal
Museo de Sitio de la zona arqueológica de Caixtlahuaca	Estatal
Museo de Arte Moderno del Estado de México	Estatal
Museo de los Bomberos	Municipal
Museo el Afeñique	Municipal
Museo del Instituto Pedro Nolasco	Privado
<b>Auditorios, teatros y salas de conciertos</b>	
Aula Magna	UAEMex
Sala Isidro Fabela	UAEMex
Sala Ignacio Manuel Altamirano	UAEMex
Teatro universitario de los Jaguares	UAEMex
Foro Teatral de la Facultad de Humanidades	UAEMex
Teatro Universitario de Cámara Esvón Gamaliel	UAEMex
Ágora del Museo de Antropología e Historia	Estatal
Auditorio del Museo de Arte Moderno	Estatal
Sala de conciertos Felipe Villanueva	Estatal
Teatro Morelos	Estatal
Auditorio de la Biblioteca Pública Central	Estatal
Auditorio del Museo José María Velasco	Estatal
Auditorio del Diferencia	Estatal
Teatro Sor Juana Inés de la Cruz IMSS	Federal

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Información Cultural de CONACULTA (2010) y con base en el Plan de Desarrollo Municipal de Toluca 2016-2018.



Dentro del patrimonio que dota de identidad a la comunidad toluqueña se anexan sus plazas públicas como la González Arratia o el Andador Constitución, los majestuosos Portales, la Catedral y otros templos e iglesias, así como el foro cultural alameda, ubicados en la zona del centro de la ciudad.

La creación literaria y editorial se ha promovido en el ámbito municipal a través del Fondo Editorial Toluca XXI, y cabe hacer mención a que recientemente el Ayuntamiento de Toluca incorporó a su recinto cultural “seis agrupaciones artísticas propias (Orquesta Filarmónica de Toluca, Banda Municipal, Ensamble de Voces, Cuarteto de Cuerdas, Caravana Artística y Coro Toluqueño de Niños Cantores) con las cuales contribuye como un actor destacado de la vida artística y cultural local. A pesar de los destacados esfuerzos para difundir, preservar y consolidar la cultura, existen rezagos que no han permitido ampliar la cobertura de los servicios culturales, lo que en adición a la carencia de recursos financieros que permitan hacer sinergia con los diversos sectores públicos, privados y sociales, al tiempo de salvaguardar el patrimonio y la infraestructura cultural local utilizándole como un medio de integración social y colectiva” (Ayuntamiento de Toluca, 2016).

Durante las dos últimas administraciones de gobierno municipal, Toluca integró una política cultural dirigida a justificar el presupuesto otorgado al rubro, dando paso a la organización de eventos masivos como ferias y festivales cuyo éxito dependió únicamente del porcentaje de asistencia a éstos, y además esta política cultural no logró su separación de la educación, ni del deporte lo cual se tradujo en una confusión del uso del tiempo libre de las personas



para incrementar su nivel cultural y así también elevar su bienestar integral.

Ejemplo de lo anterior, es que durante el trienio de administración local 2009-2012, el área encargada de llevar a cabo la actividad cultural municipal se encontraba bajo la Dirección de Desarrollo Social y Participación Ciudadana, y se desarrolló en la tercera línea de acción del Plan de Desarrollo Municipal denominada "Toluca Sana" (Ayuntamiento de Toluca, 2009) cuya propuesta discursiva mantuvo el principio de inclusión y participación activa de la sociedad en el acceso a los bienes y servicios de la cultura, sin embargo la incorporación de la cultura como un eje secundario del desarrollo social dio cuenta del escaso conocimiento de las autoridades sobre el valor del sector, aunado al bajo presupuesto otorgado a la cultura, que dieron como resultado la planeación y ejecución de una serie de eventos masivos mal nombrados "culturales"<sup>1</sup> llevados a cabo en la zona centro del municipio, así también, las autoridades locales mostraron una clara resistencia a la incursión de la participación de los grupos indígenas asentados en los pueblos de la periferia del municipio, alejándolos del acceso a los pocos bienes y servicios culturales que el ayuntamiento dispuso durante esa administración.

Así, la actividad cultural se concentró en eventos de corte proselitista, y en ferias y festivales que justificaron el

<sup>1</sup> De acuerdo con el documento "Retrospectiva y Prospectiva del municipio de Toluca 1994-2033. Marco conceptual/Bases metodológicas, Avances y resultados Preliminares", editado y publicado por el Ayuntamiento de Toluca en 2015, el municipio durante el trienio de 2009 a 2012 llevó a cabo un total de 2,117 actividades y presentaciones artístico culturales, entre las que destacan bailables en escuelas, participación en fiestas patronales, venta de artesanías, exposiciones, presentaciones de libros, entre otras.



ejercicio del presupuesto cultural, basado en la rendición de cuentas a través de los indicadores que la entonces “Agenda desde lo local” creo para tales fines, en la siguiente imagen se muestra un formato del avance trimestral presupuestal del PbRM que denota la inoperancia no sólo de la acción cultural, sino de los mecanismos de evaluación ejecutados.

Durante el siguiente trienio de gestión municipal 2012-2015, las cosas no resultaron tan diferentes. Se creó el Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte de Toluca como un órgano desconcentrado de la Dirección de Desarrollo Social del ayuntamiento.

La política cultural, volvió a centrar su objetivo en “fortalecer la pluralidad cultural mexiquense –no sólo la municipal– fomentando la cultura y las bellas artes, así como la preservación y difusión del patrimonio histórico, artístico y cultural” (Ayuntamiento de Toluca, 2012, s/p), en este sentido, la acción cultural se llevó a cabo teniendo como premisa de efectividad “establecer un programa constante de actividades artístico culturales dentro del Centro Histórico de la ciudad de Toluca, organizar y difundir los festivales, festejos y festividades que promuevan la cultura y las artes e impulsar el proyecto de proximidad cultural en diversos espacios comunitarios del municipio” (Ayuntamiento de Toluca, 2012, s/p), cuyos resultados volvieron a reflejar la ausencia de conocimientos acerca del contexto cultural de Toluca, así como, el establecimiento de una “agenda



cultural”<sup>2</sup> plagada de eventos masivos realizados en su mayor parte en el centro de la ciudad, excluyendo de los bienes y servicios culturales a la población que reside en la zona periférica del municipio, a pesar de su programa de proximidad cultural.

Además, como parte de las actividades de fortalecimiento a la identidad toluqueña se dio continuidad a una de las pocas manifestaciones que han sobrevivido a los procesos de modernización y urbanización de la ciudad, que es la Feria del Alfeñique, la cual es una festividad que se realiza una vez al año en el marco de la celebración del día de muertos, y que comúnmente ha fungido como un interesante dispositivo de cohesión social que dota al toluqueño de sentido de pertenencia al municipio.

Sin embargo, bajo un esquema de mecenazgo, la feria del alfeñique fue perdiendo su relevancia patrimonial y tradicional, debido a que como ya se ha venido insistiendo, el gobierno municipal se ha focalizado en la realización de eventos culturales multitudinarios y en esta administración aprovechando sus lazos con la Secretaría de Cultura del Gobierno Estatal, llevaron a cabo el Festival Cultural del Alfeñique cuyo desarrollo se alejó de la esencia de la conservación de la tradición de día de muertos, al incluir

.....  
<sup>2</sup>Según información del documento “Retrospectiva y Prospectiva del municipio de Toluca 1994-2033. Marco conceptual/Bases metodológicas, Avances y resultados Preliminares”, editado y publicado por el Ayuntamiento de Toluca en 2015, el municipio durante el trienio de 2013 a 2015 llevó a cabo un total de 48 actividades artísticas mensuales en doce delegaciones de Toluca como parte del programa “Proximidad cultural, la cultura llega”, además de un Festival del Centro Histórico en 2014 y 130 actividades como conciertos, exposiciones, presentaciones teatrales, exhibiciones dancísticas, actividades infantiles, talleres y conferencias concentradas en el centro de la ciudad.



en su programa conciertos alejados de la temática central (como el de Armando Manzanero, o el de “Chavela y sus mujeres” en 2014), funciones de teatro, visitas al panteón general de La Soledad a escuchar leyendas, o bien talleres de tanatología. Además, en el año de 2014 se inauguró el Museo del Alfeñique, cuestión que vino por demás a romper con una de las tradiciones identitarias de los habitantes del municipio, al exponer durante todo el año, la representación de la feria del alfeñique, la reproducción del dulce y la imbricación de la tradición con otras manifestaciones culturales no pertenecientes al contexto como es el caso de los disfraces de catrina, la canción con que se identifica el museo que es la llorona, la cual es un son del Istmo de Tehuantepec en Oaxaca, México.

Aunado a lo anterior y como parte de la justificación orgánica de la existencia de un Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte, en el Plan de Desarrollo se plantean una serie de indicadores y metas, sobre la acción cultural, pretendiendo convertirlos en su sistema de evaluación de la política cultural, añadida a lo exigido por la propia Agenda para el Desarrollo Municipal. En el siguiente cuadro, se presentan estos indicadores y metas por año de gestión, del que más adelante expondremos una crítica analítica sobre sus áreas de oportunidad.

Figura 3. Indicadores y Metas

Nombre	Fórmula	Unidad de Medida	Dimensión	Metas del Indicador		
				2013	2014	2015
Promedio de promoción del arte y la cultura	Inversión en promoción de arte y cultura/no de asistentes	Promedio	Eficiencia	9	12	15
Índice de realización de actividades artísticas y culturales	(Actividades artísticas y culturales realizadas / actividades artísticas y culturales programadas)*100	Porcentaje	Eficacia	100	100	100
Índice de preservación del Patrimonio histórico intangible.	(Acciones culturales realizadas/acciones culturales programadas)*100	Porcentaje	Eficacia	100	100	100
Índice de medición en el número de asistentes a conciertos	(Asistentes a conciertos / asistentes esperados a conciertos)*100	Porcentaje	Eficacia	100	100	100
Inversión promedio de promoción del arte y la cultura	Inversión en promoción de arte y cultura / número de asistentes	Promedio	Eficiencia	3.07	4	5
Inversión promedio de eficiencia en la asistencia de eventos	Asistentes a eventos/total de eventos	Promedio	Eficiencia	1513	1500	1500
Eficiencia en la promoción del arte y la cultura	Inversión en promoción de arte y cultura/número de asistentes	Promedio	Eficiencia	3.07	4	5
Eficiencia en la divulgación del arte y la cultura	Costo total del elemento de divulgación / total de elementos de divulgación	Promedio	Eficiencia	80	80	80

Fuente: Copiado de "Indicadores y metas", del Plan de Desarrollo Municipal (Ayuntamiento;2013:89)

Lo que podemos observar es que en su totalidad, los indicadores no han sido construidos sobre una base metodológica sólida, pareciera que su ejercicio dependió únicamente de un proceso intuitivo y carente de planeación; además, en su mayoría el ejercicio de evaluación por resultados en este ejemplo, se basa en la tipología de eficiencia sin que se indique con precisión cómo es que se va a lograr una racionalidad efectiva en el uso del presupuesto



asignado a cada rubro y si solamente el ahorro de recursos representará el éxito de la acción cultural llevada a cabo. Si partimos del hecho de que el presupuesto varía año con año, y que también período tras período los insumos y la inversión que se plantea ejecutar cambian, entonces la meta perseguida podría volverse en contra, es decir, si el objetivo consiste en medir por ejemplo la *inversión en promoción de arte y cultura* / número de asistentes, la eficiencia según la fórmula estaría garantizada si se da un incremento a la inversión cada año en relación con un esperado de mayores audiencias; sin embargo, si se destinan mayores recursos a la promoción del arte y la cultura y la asistencia a los eventos es menor de lo esperado, entonces estaríamos hablando no de eficiencia sino de ineficiencia, cuestión que no se toma en cuenta.

Por lo tanto, podemos deducir que en Toluca la política cultural se ha definido en la última década bajo difusos y discontinuos objetivos que han entorpecido el ejercicio de la cultura ligada al desarrollo local, tan es así que se demuestra a partir de los precarios vínculos institucionales que mantiene con el gobierno estatal en el ámbito del desarrollo cultural, con su sociedad cultural y artística local, con sus gestores culturales, los emprendedores del desarrollo cultural y su ciudadanía en general. Esta falta de integración gobierno-sociedad- tercer sector han obstaculizado el diseño e implementación de políticas culturales más sociales, que centren su atención en la inclusión y democracia culturales, así como a la promoción de la innovación, la creación y recreación de manifestaciones culturales locales que contribuyan a la construcción y fortalecimiento de la identidad a partir de la diversidad.



Digamos pues que Toluca no sólo como ciudad capital, sino como sede de su zona metropolitana y como un municipio con un sólido desarrollo político, social y económico, se enfrenta hoy en día a nuevos desafíos, entre ellos a un panorama cultural poco alentador debido a la falta de organización institucional por un lado, y por el otro a la incapacidad con que se hacen operar las áreas gubernamentales destinadas al sector de la cultura, vemos que entre los retos presentes se encuentran el superar las condiciones de subordinación al cumplimiento de metas presupuestales o bien de rating político-institucional con el que se operan las actividades "culturales", debido en gran medida al desconocimiento sobre el valor que en sí mismo resguarda la cultura local y sus multimanifestaciones.

### *1.3. Evaluación de políticas culturales locales: dirigiendo el timón hacia un nuevo rumbo*

La cultura en los contextos locales se enfrenta hoy en día a una disyuntiva estructural que la coloca en un lugar sin precedentes, es decir, que la han apuntalado como piedra angular del desarrollo en todos sus espectros.

Alineada a los objetivos del milenio, la importancia que se le ha dado al sector cultural radica en que el papel de la cultura no sólo se encuentre supeditado o ligado como complemento del sector educativo o como "relleno" de la actividad pública-administrativa, sino como una aliado social que funcione como un dispositivo que gracias a su ejercicio y reproducción contribuya a dirimir los embates de la pobreza, la violencia, la delincuencia y demás problemas sociales asociados que nos aquejan, si se logra su propósito, por default estaríamos ante un contexto capaz de generar



y reconstituir el capital social que a su vez garantice con su acción, mejores niveles de bienestar. Esto sin duda, requiere del esfuerzo y la visión institucional de quienes se encargan a nivel local del desarrollo cultural, ya que lo que se pretende es que la cultura se inserte a las agendas de gobierno como un asunto prioritario, en el que se incentive el diseño y operación de políticas culturales orientadas al desarrollo local.

En el ámbito de la evaluación de planes programas y proyectos de diversa índole, encontramos que “su justificación tiene por norma dos orientaciones fundamentales: una destinada a la implementación del referido programa o proyecto, y otra para la apreciación de su eficacia. La primera se destina sobre todo a fundamentar y modificar el proyecto o programa, y la segunda a determinar su calidad, sus efectos o sus resultados” (Prestana y De Almeida Fragoso, 2002, p. 194 en Guerra, 2012, p. 96), para el caso de la presente investigación nos basaremos en la llamada evaluación de gestión por resultados.

El modelo como lo propone la Agenda para el Desarrollo Municipal (APDM) sustenta su análisis en los productos (*outputs*), los resultados (*outcomes*) e impactos (*performances*) de la acción gubernamental, elementos que afianzan el valor de la eficiencia y la eficacia de las áreas que constituyen la estructura administrativa de los ayuntamientos, permitiendo que este ejercicio de evaluación de resultados se convierta también en una herramienta para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a través de la mejora en la transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) a los ciudadanos.





La evaluación del desempeño gubernamental municipal, a través de la Agenda para el Desarrollo Municipal, se constituye desde el año 2000 en una herramienta fundamental de este nuevo modelo de gobierno. La APDM ha transitado por dos etapas que no sólo han dado cuenta del cambio de nombre sino también de la modificación y mejora de los instrumentos de evaluación por área gubernamental en los que se destacan los alcances, límites y retos por alcanzar. Cabe hacerse mención de que desde su puesta en marcha, la Agenda, antes llamada "Desde lo Local", careció de un soporte teórico, conceptual y metodológico, que permitiera dar cuenta de los resultados e impactos de la acción gubernamental a nivel municipal, lo cual ha sido un desafío a superar hasta la fecha para que ésta herramienta sea potencialmente útil para la toma de decisiones a nivel municipal en los diferentes ámbitos de la administración pública.

Sin embargo, cabe destacarse que la Agenda para el Desarrollo Municipal es un instrumento que, de suplir sus deficiencias, tiene la enorme posibilidad de convertirse en el pilar que se requiere para suscitar en los ayuntamientos del país la consolidación de una gestión pública centrada en los resultados.

De acuerdo con esta línea de análisis, se considera necesario revisar las bases teóricas, conceptuales y metodológicas, que permitan en el ámbito de la política cultural local, la construcción de un sistema de indicadores por resultados susceptibles de ser incorporados a las tareas de seguimiento y evaluación de la gestión pública de la cultura local.



Como se ha venido advirtiendo, la evaluación de las políticas públicas debe centrar su atención en las acciones e imprevisiones de los criterios con que operan, de los resultados que se tienen tomando como base los objetivos programados, la evaluación es en todo caso, un balance entre lo previsto contra lo realizado.

En este sentido y a pesar de que la mayor parte de las evaluaciones por resultados de corte cuantitativo se basen en la medición sobre la eficiencia de los programas, proyectos y actividades de la política pública en cuestión (cálculo entre las metas alcanzadas contra las programadas), y sobre una base presupuestal dada, hoy en día se están anexando a estos parámetros de medida los vinculados a la evaluación del impacto social o, en otras palabras, en la evaluación de la efectividad (eficiencia más eficacia) de la política apoyada en la construcción de “un sistema de información basado en un conjunto de indicadores” (Cardozo, 1993, p. 184) que no sólo den cuenta de la eficiencia presupuestal con que se llevaron a cabo los proyectos o acciones de gobierno derivadas de las políticas implementadas, sino que se basen en la determinación de nuevas directrices que se orienten hacia la consolidación de la acción cultural en el ámbito local.

Cabe destacarse que no estamos en contra de este tipo de evaluación que hasta ahora se lleva a cabo bajo los parámetros que se enmarcan en la Agenda para el Desarrollo Municipal, ya que este sistema de evaluación en el ámbito de la cultura permite realizar una aproximación entre la planeación, programación, presupuestación, ejecución y resultados, digamos pues que este proceso de evaluación promueve que en los ayuntamientos se cuente con un sistema de información sobre el ejercicio de los



programas y sus políticas preponderantes, así como también el fomento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en términos del ejercicio fiscal que para los efectos se ejecute, en este tenor la gestión por resultados se lleva a cabo con el propósito de elevar la eficiencia y eficacia en las organizaciones públicas, para ello es necesario que los resultados de la gestión pública se reflejen en el logro de los objetivos establecidos en el proceso de planeación, a través de los programas y las políticas que se derivan de la misma.

Por esta razón se hace necesario contar con un sistema de evaluación por resultados de gestión en los gobiernos locales que midan el desempeño y mejoren la eficiencia y efectividad de los programas y sus acciones, particularmente en el ámbito relacionado con el desarrollo cultural municipal.

### **1.3.1. Qué necesitamos para evaluar las políticas culturales locales**

Comenzar a establecer las condiciones mínimas que resultan indispensables para poder establecer un sistema de evaluación de gestión por resultados de las políticas culturales locales, nos lleva a hacer hincapié en la importancia que hoy en día representa para los gobiernos locales y para sus organizaciones o áreas administrativas dedicadas al sector cultural, el contar con estrategias que permitan disponer de información no sólo accesible sino fehaciente y válida tanto para los procesos de planeación, toma de decisiones, rendición de cuentas, y verificación del cumplimiento de las metas y objetivos.

En este tenor, convendría pensar en las formas que pueden ayudar a ampliar la capacidad de gestión estratégica



con que los gobiernos locales han venido operando durante las últimas administraciones desde la puesta en marcha de la Agenda para el Desarrollo Municipal; además de consolidar el marco de participación ciudadana en estos ejercicios de evaluación, el tener claras las metas culturales que sean sujetas a ser medidas y evaluadas, no sin antes establecer compromisos sociales y administrativos que incidan directa e indirectamente con una gestión pública integral y de calidad.

De esta suerte, una de las herramientas más confiables y utilizadas para desarrollar una gestión orientada a los resultados, es la medición y evaluación del desempeño a través de indicadores. Sin embargo, para el establecimiento de un adecuado sistema de indicadores se necesitan tomar en cuenta las siguientes condiciones:

1. **Precisión Estratégica.** Para poder formular indicadores de resultados es necesario que las áreas administrativas de los ayuntamientos relacionadas con el quehacer cultural, definan objetivos que orientarán su acción en el mediano y largo plazos, y que éstos objetivos estén presentes en planes de acción, proyectos o actividades concretas y medibles, hay que tomar en consideración que “no es posible formular y diseñar un plan de trabajo si no se sabe lo que se quiere conseguir. La definición de objetivos es entonces, un concepto básico de la planificación y se puede emplear además como un instrumento de la evaluación” (Cohen y Franco, 1997, p. 162).
2. **Metas de gestión.** Estas se refieren a la pretensión que se establece para alcanzar óptimos niveles de eficiencia y eficacia de las actividades a desarrollar,



estas metas se proyectan para el mediano y largo plazos y se plasman generalmente en los PbRM o en su caso en los programas por área administrativa establecidos en el plan de desarrollo municipal.

- a. Establecer estas metas de gestión tomando en cuenta su variable de factibilidad, fijando además parámetros realistas respecto a los plazos y a los recursos humanos y financieros que involucran.
- b. Tomar en cuenta el factor de “innovación” tanto de los bienes y servicios que ofrece el ayuntamiento, la calidad con que se brindan, como de los procesos y tecnologías que se utilizan para generarlos.

### **1.3.2. Los indicadores de gestión para resultados**

En la cotidianidad es habitual confundir un dato estadístico con un indicador, por ello es necesario hacer hincapié en que aunque lo parezcan no son lo mismo, los datos estadísticos son considerados como una serie de registros de hechos que no requieren estar vinculados de manera necesaria con objetivos o metas de un proyecto, de una institución u organización pública o privada; es decir cuando nos referimos a estadísticas, estamos hablando de:

1. Número de asistentes a un evento
2. Número de Gestores Culturales contratados
3. Monto de la inversión en actividades culturales, entre otros.



Como podemos apreciarlo, estas estadísticas no pueden ser concebidas por sí solas como indicadores de gestión, ya que si se revisan de manera aislada, no son lo suficientemente adecuadas para dar cuenta de la mejora o deterioro en la gestión o desarrollo del proyecto o de la institución, así, los indicadores del desempeño o de gestión son unidades de medida que sirven para evaluar un proyecto, estrategia, meta programada o compromiso de resultados, en otras palabras “los indicadores son un conjunto de medidas de distintos aspectos de la realización del proyecto que determinan hasta qué grado se han logrado los resultados y los objetivos en diferentes momentos.

Se expresan como enunciados operativos (cantidad, calidad, grupo destinatario, tiempo y localización) de la situación que existirá –debido a la puesta en marcha de ciertos programas y proyectos culturales a nivel local– (Rausell, et. al., s/f: 19 en Guerra, 2012, p. 104) y desarrollan dos tipos de funciones a la vez: una *función descriptiva*, la cual consiste en la exposición informativa fundamental sobre alguna o la totalidad de las variables que conforman un plan, programa o política; y una *función valorativa*, que como su nombre lo indica, implica introducir juicios de valor objetivos, hasta donde sea posible, para determinar si la información contenida en planes, programas o proyectos se está llevando a cabo de manera adecuada.

En la administración pública, los indicadores del desempeño tienen como función prioritaria medir el cumplimiento y avance de políticas, programas o proyectos específicos establecidos como parte de sus agendas gubernamentales, y su medición se basa en la categoría de las cuatro “C” (cantidad, calidad, costo y cronología) a partir



de la cual, sus resultados se orientarán a asumir compromisos futuros, detectar y prevenir posibles problemas, realizar autodiagnósticos organizacionales en un marco de fortalecimiento de la propia gestión pública y además consistirá en un ejercicio efectivo de rendición de cuentas.

Debemos reconocer que “los indicadores cumplen un papel importante en el proceso de evaluación aportando elementos de juicio que permiten determinar la posibilidad... para medir sus resultados. Estos entregan información relevante para la toma de decisiones, determinando aspectos como la utilidad, beneficios, resultados que un proyecto es capaz o no de generar, buscando con ello objetivar aspectos que permitan medir aquello que el proyecto enuncia en su formulación” (Guerra, 2012, p. 104).

Es indispensable que las autoridades locales generen parámetros de medición mínimos que determinen el éxito o fracaso de la política cultural; sabemos en todo caso que, “medir el desempeño de las organizaciones culturales –públicas locales– es una tarea difícil. Evaluar su impacto, la transformación social efectiva que llevan a cabo, lo que cambian, es una tarea de extrema dificultad dada la tipología diversa de las organizaciones culturales y la amplísima diversidad de intangibles vinculados a la cultura. Además, cuando se trata de cultura, las soluciones y transformaciones nunca son fáciles ni en plazos cortos” (Gonzalo, 2015, s/p), por lo que se formularán indicadores para medir la política cultural local con el objeto de:

- a. Establecer compromisos y visualizar la magnitud de los retos por alcanzar para satisfacer las necesidades culturales (oferta/demanda) de la población.



- b. Detectar procesos con problemas de gestión para los bienes y servicios públicos de la cultura;
- c. Realizar ajustes a procesos como consecuencia del ejercicio de reingeniería institucional, prescindiendo de ejercicios administrativos superfluos como fundamento para la propia consolidación de los sistemas de evaluación.
- d. Descubrir, prevenir y/o eliminar desviaciones o inconsistencias que puedan impedir el logro de los objetivos, manteniendo en control la operación.
- e. Autoevaluar y mejorar la prestación de bienes o servicios culturales de las entidades públicas.
- f. Evaluar cualitativa y cuantitativamente el cumplimiento de los objetivos.
- g. Mejorar, transformar, innovar de manera continua estructuras y funciones de las organizaciones públicas encargadas del desarrollo cultural.
- h. Informar a la comunidad sobre el cumplimiento de los objetivos y resultados de la gestión, generando un mayor grado de transparencia y rendición de cuentas.

Sabemos de antemano que el tema de la cultura por sí mismo es un complejo problema para delimitar aquello que resulta imprescindible medir, y que además se debe actuar con mucha cautela en el momento de precisar los rubros y preguntas que deben corresponderse a los indicadores. Asimismo, debemos tomar en cuenta la tradición presupuestal con que han venido operándose las mediciones de las políticas culturales, sin embargo, habremos de enfatizar en que dado el valor de la cultura como dispositivo de desarrollo, los indicadores presupuestales, son insuficientes ya para hacer un balance cultural integral. La dificultad de determinar tácitamente los propósitos y los tipos de





indicadores que serán utilizados para medir los resultados de la política cultural reside en que la mayoría de las veces no entendemos qué y cómo podemos medir, y qué elementos medibles son factibles para los propósitos establecidos.

## **Reflexiones finales**

Los contextos locales ya sea urbanos o rurales, constituyen en sí mismos espacios altamente estratégicos para diseñar e implementar políticas culturales, ya que estos lugares son portadores únicos de su propia cultura a la cual imprimen procesos de dinamismo, movilización y cambio social, en períodos determinados, dando como resultado la vivificación de la acción cultural en toda su magnitud.

Es así como, en las localidades, sus barrios, colonias y pueblos, se logra identificar el valor, no sólo económico, sino también el social de la cultura, a partir de la producción y reproducción de la diversidad de sus expresiones, manifestaciones y prácticas culturales, que se adhieren como una forma especial de apropiación del contexto. Creemos que las políticas culturales locales y la producción de la cultura en sus bienes, servicios y manifestaciones deben corresponder a los intereses culturales ligados a la demarcación territorial municipal donde se desarrollan. Cada uno de los municipios resguarda elementos culturales únicos que afianzan su identidad, y por tanto, el desarrollo social y económico debe ligarse a la producción de bienes y servicios basados en las necesidades culturales municipales, y en las fortalezas culturales que despiertan la capacidad creativa e intelectual, para producir y reproducir la cultura local.



Sin embargo, la falta de una concepción gubernamental y social clara de la cultura y su quehacer público, la ausencia de perfiles especializados en gestión de la cultura, el lugar adjetivo que mantiene hasta la fecha el asunto del desarrollo cultural en las agendas gubernamentales, la insuficiencia del presupuesto asignado a la cultura y su práctica local, así como la confusión de objetivos que persigue la acción cultural, que van más allá del mecenazgo, la *eventitis* (organización de actividades culturales en exceso con la finalidad de llenar foros como sinónimo de éxito del plan o programa, en el que se ponen de ejemplo los festivales o las muestras de expresiones culturales indígenas) o el patrimonialismo tradicional, son factores que ejemplifican el debilitamiento en la credibilidad y visibilidad de sus resultados.

Atender el asunto de la cultura imbricado en la hechura de políticas públicas, involucra en primera instancia, una revisión analítica del concepto de la cultura como agente de cambio y desarrollo local, así como también, implica una concepción integral de lo que para los agentes culturales, incluido el gobierno municipal, significa tener más y mejor cultura (acción), y cómo a partir de ello, se logran fijar las estrategias y objetivos orientados a generar las posibilidades de incrementar la economía local y, por ende, la calidad de vida en general; es decir, implica, "una profunda reingeniería de propósitos y modos de hacer, pero sobre todo, una nueva manera de entender el papel del Estado en la vida cultural y en la propia política cultural" (Jiménez, 2015) en la que se requiere que los municipios estén cada vez más capacitados para hacerle frente a la configuración y evaluación de políticas culturales más eficaces y eficientes, que reclama una sociedad mayormente informada y heterogénea y que, por tanto, exige más espacios de participación social en



los procesos de toma de decisiones sobre el territorio que habitan y habilitan para la práctica de la cultura en todas sus dimensiones.

Aunado a lo anterior, los ayuntamientos requieren de nuevos enfoques de evaluación para las políticas culturales, que contemplen no sólo la justificación del ejercicio del presupuesto; proponer una visión más social requiere “comprender el valor de los recursos culturales, de las prácticas culturales y artísticas, la diversidad cultural, los derechos culturales, la gestión contemporánea y responsable del patrimonio, el sentido estratégico de la producción del conocimiento, lo vital de la creación, la investigación cultural y artística para el trazo de nuevos escenarios de innovación” (Jiménez, 2015).

En este sentido, el reto consiste en construir indicadores que tomen en consideración la garantía de los derechos culturales; que incidan también, pero no de manera preponderante, sobre el carácter económico de la cultura; que revitalicen el papel y la responsabilidad de gestión cultural de los gobiernos municipales medida por el resultado de su desempeño.



## Referencias

- Ayuntamiento de Toluca (2009), Plan Municipal de Desarrollo de Toluca 2009-2012. Disponible en: <http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/MEXLEY05.pdf> (última fecha de acceso 2 de mayo de 2016).
- Ayuntamiento de Toluca (2012), Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca 2012-2015. Disponible en: [http://seduv.edomexico.gob.mx/planes\\_municipales/Toluca/PMDU-tol.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Toluca/PMDU-tol.pdf) (última fecha de acceso 2 de mayo de 2016).
- Ayuntamiento de Toluca (2013), Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015. Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%20%202013-2015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%20%202013-2015%20(1).pdf) (última fecha de acceso 20 de mayo 2016).
- Ayuntamiento de Toluca (2015), Memoria de Gobierno del Ayuntamiento de Toluca 2012-2015. México.
- Ayuntamiento de Toluca (2015), Plan de Desarrollo Municipal de Toluca 2015-2018. México. Disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%20%202013-2015.pdf> (última fecha de acceso 8 de mayo de 2016).
- Cardozo Brum, Myriam (1993). "La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones". Revista de Administración Pública (RAP). Políticas Públicas. Número 84. Enero-Junio 1993. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/84/pr/pr10.pdf>
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (1997), "Evaluación de proyectos sociales". Siglo XXI editores: México.
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, "Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumos Culturales" (2010). México. Disponible en: [http://www.conaculta.gob.mx/encuesta\\_nacional.php](http://www.conaculta.gob.mx/encuesta_nacional.php) (última fecha de acceso 2 de mayo de 2015).

- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (2013), "Inventario de programas y acciones estatales de desarrollo social". Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx> (última fecha de acceso 15 de abril de 2015).
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (2013), "Inventario de programas y acciones municipales de desarrollo social". Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluación/IPM/Paginas/Estado.aspx> (última fecha de acceso 15 de abril de 2015).
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (2014), "Elementos Mínimos a Considerar en la Elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos". Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluación/Impacto/Diagnostico\\_Programas\\_Nuevos.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluación/Impacto/Diagnostico_Programas_Nuevos.pdf) (última fecha de acceso 15 de abril de 2015).
- Federación Española de Municipios y Provincias (2006), Guía para la evaluación de políticas culturales locales. España. Disponible en: <http://www.femp.es/files/120-18-CampoFichero/Evaluacionpol%C3%ADticas.pdf> (última fecha de acceso, 14 de marzo 2016).
- González, Pilar (2015), "¿Cómo medir los resultados de la cultura?". Compromiso Empresarial. La revista de la fundación, compromiso y transparencia: España. Disponible en: <http://www.compromisoempresarial.com/carrusel/2015/06/como-valorar-los-resultados-de-la-cultura-la-evaluacion-cultural-en-espana/> (última fecha de acceso, 20 de mayo 2016).
- Guerra, Veas Roberto (2012), "Elaborando un proyecto cultural. Guía para la formulación de proyectos culturales y comunitarios". Egac ediciones: Chile.
- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (2014), "Estadística Básica Municipal del Estado de México". Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México/IGCEM: México. Disponible en: [http://igcem.edomex.gob.mx/estadistica\\_basica\\_municipal](http://igcem.edomex.gob.mx/estadistica_basica_municipal) (última fecha de acceso 20 de abril de 2016).



- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2014), "Índice de Competitividad Urbana. ¿Quién manda aquí? La gobernanza en las ciudades y el territorio de México". IMCO: México. Disponible en: [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/20140909\\_LibroCompleto\\_Indice\\_de\\_Competitividad\\_Urbana\\_2014.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/20140909_LibroCompleto_Indice_de_Competitividad_Urbana_2014.pdf) (última fecha de acceso 30 de abril de 2016).
- Jiménez, Lucina (2015), "10 puntos sobre la Secretaría de Cultura en México". Primera parte. Disponible en: <https://lucinajimenezdotnet.wordpress.com/2015/12/22/10-puntos-sobre-la-secretaria-de-cultura-en-mexico/> (última fecha de acceso 20 de abril de 2016).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2005), "Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales 2005. 20 de octubre de 2005": Francia. Disponible en: [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=31038&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- Rausell, Köster Pau, Raúl Abeledo Sanchís, Salvador Carrasco Arroyo y José Martínez Tormo (S/F), "Cultura. Estrategia para el Desarrollo Local". Agencia Española de Cooperación Internacional/Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: España
- Secretaría de Gobernación de México (SEGOB) (2014), "Programa Especial de Cultura y Arte 2014- 2018". Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de abril de 2014. Retomado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342486&fecha=28/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342486&fecha=28/04/2014) (última fecha de acceso 30 de abril de 2015).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno de México (SHCP), "Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados". México. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf> (última fecha de acceso 1º de abril de 2016).

# Hacia la construcción de una política de comunicación y cultura digital en Colombia\*

Juliana Vinasco Zapata\*\*

... Las culturas se juegan su adaptación desde su capacidad de producir contenidos, propios y diversos, de realizar una producción propia, además de reflejar sentimientos, valores, circunstancias y gustos individuales y colectivos, específicos o universales.

*Zallo, 2011*

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se han convertido en medios y mediadoras no sólo de transacciones económicas a nivel mundial, sino también de las relaciones, la comunicación y las formas de expresión al aportar nuevas narrativas desde las múltiples maneras y medios para emitir y recibir mensajes

\* Ponencia presentada al Primer Congreso Latinoamericano de Gestión Cultural, realizado en Santiago de Chile, los días 23 al 27 de abril de 2014 como resultado de Trabajo de Grado en modalidad Pasantía en la dirección de Comunicaciones del Ministerio de Cultura de Colombia como Asistente de Investigación en la actualización de la política de Comunicación y Cultura Digital en el segundo semestre de 2013.

\*\* Profesional en Gestión Cultural y Comunicativa de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Manizales. Candidata a Magíster en Administración, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.



desde lógicas expresivas, artísticas, comunicativas, sin hablar del exponencial crecimiento de la creación de contenidos gracias a las nuevas plataformas digitales.

Para hacer frente al creciente uso de las nuevas tecnologías, se hizo necesario que Colombia entendiera las relaciones que se venían entretendiendo entre tecnología, comunicación, cultura y sociedad durante las dos pasadas décadas. De esta forma, nació la política de cultura digital en 2009, que se encuentra en el marco de la “Política de comunicación y cultura” del compendio de políticas culturales, creadas por el Ministerio de Cultura de Colombia.<sup>1</sup> El documento resalta las innovaciones en las relaciones comunicacionales que surgen a través del uso y la apropiación de las nuevas tecnologías, las posibilidades de las comunidades para elaborar contenidos que evidencien sus configuraciones simbólicas, los cuales, a su vez, son elementos de reconocimiento de la diversidad cultural de la nación.

Debido a que los fenómenos que resultan de la simbiosis comunicación + TIC + cultura son dinámicos y permeables desde las relaciones sociales, la participación ciudadana y las tendencias del mercado, fue necesario someter a revisión la política de cultura digital creada en 2009, a fin de replantearla para que respondiera desde la praxis a un análisis de los fenómenos contemporáneos producto de las transformaciones asociadas al consumo, la creación de contenidos, las prácticas cotidianas e institucionales, y las formas de organización de las culturas. Dichos cambios, sin embargo, no estarían encaminados a romper con las líneas de

.....  
<sup>1</sup> Documento recuperado de [http://www.mincultura.gov.co/ministerio/politicas-culturales/compendio-politicas-culturales/Documents/compendiopoliticas\\_artefinalbaja.pdf](http://www.mincultura.gov.co/ministerio/politicas-culturales/compendio-politicas-culturales/Documents/compendiopoliticas_artefinalbaja.pdf)





acción propuestas por su texto antecesor, sino que retomarían sus elementos para complementarlos con los conceptos, aprendizajes y discusiones generados a partir de un estado del arte construido con base en las tendencias actuales y los referentes académicos y legislativos actualizados.

## Aproximación metodológica

El grupo designado para abanderar la actualización de la política fue el proyecto de cultura digital de la Dirección de Comunicaciones del Ministerio de Cultura, en coordinación con el comunicador Camilo Arango Bedoya<sup>2</sup> y apoyado por el investigador Jorge Andrés Echeverry Mejía<sup>3</sup> y con la autora como asistente de investigación. De este equipo, los primeros dos consolidaron herramientas metodológicas para la formación de los pilares investigativos y teóricos que luego serían los ejes para los lineamientos, marcos de acción y principios orientadores enfocados a regular y dinamizar las iniciativas y los procesos de diferentes actores culturales involucrados en el mundo de la comunicación y la cultura digital.

El carácter empírico de la cultura digital exigió un acercamiento a las dinámicas e innovaciones en el terreno sociocultural que fueran producto del tejido entre TIC, arte, comunicación y sociedad. Para ello, se tomó como referencia la visión de las industrias culturales y creativas de

.....  
<sup>2</sup> Comunicador de la Universidad de Antioquia, coordinador de Cultura Digital en el Ministerio de Cultura de Colombia durante 2013 y 2014.

<sup>3</sup> Comunicador de la Universidad de Antioquia, candidato a magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad de la Universidad Nacional de Quilmes.



la UNESCO<sup>4</sup> (2009) para desglosar los modos en los que la cadena de valor de la producción cultural cambia según el uso de los entornos digitales para cada eslabón. Además de la transformación que la usanza de las TIC genera en las industrias culturales y creativas, se reflexionó sobre otras transformaciones y mediaciones de diferentes actores sociales y culturales de agrupaciones y asociaciones hasta llegar al individuo que, en ejercicio de sus derechos y deberes como ciudadano, posee capacidades para la creación y apropiación de contenidos culturales digitales. Los actores que hacen parte de la transferencia signíca a través de la creación y apropiación de contenidos serán llamados en la actualización de la política como *creadores de contenidos*.

En el ejercicio de la investigación es clave delimitar los marcos de referencia para evitar que un tema que en la praxis es transversal a muchos campos, como lo es la cultura digital, se convierta en un leviatán y salga del espectro del abordaje teórico. Debido a esto fue necesario definir los actores y los principios que estarían considerados como protagonistas de la política y los marcos de referencia que darían el estado del arte de la cultura digital en el país.

Siendo los principios fundamentales de una política estatal el reconocimiento de la diversidad cultural, el intercambio de sentidos y de las configuraciones simbólicas de la sociedad, la protección a la riqueza creativa e identitaria del país, la

.....  
<sup>4</sup> En 2009, la UNESCO definió las industrias culturales y creativas como "... aquellos sectores de actividad organizada que tienen como objeto principal la producción o la reproducción, la promoción, la difusión y/o la comercialización de bienes, servicios y actividades de contenido cultural, artístico o patrimonial". Para consultas: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/cultural-diversity/diversity-of-cultural-expressions/tools/policy-guide/como-usar-esta-guia/sobre-definiciones-que-se-entiende-por-industrias-culturales-y-creativas/>

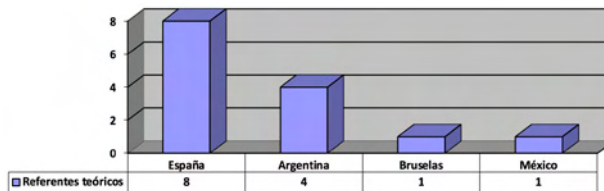


búsqueda bibliográfica se configuró a partir de la triangulación de los principios teóricos, la praxis evidenciada en las dinámicas culturales mediadas por las TIC y los agentes dinamizadores. De este modo, el foco para realizar la investigación giró en torno a tres ámbitos: los estudios empíricos, los estudios de casos y la exploración bibliográfica, todos desde la mixtura entre TIC, cultura y sociedad. Los elementos anteriores se convirtieron en el norte de la investigación que dio como primer propuesta renombrar la anterior política de cultura digital y convertirla en la política de comunicación digital y cultura, a partir de la fecha de su publicación.

## Tendencias

Los principales ponentes de la temática de comunicación digital y cultura provienen de España y, en Latinoamérica, Argentina se convierte en el país protagonista al poseer una considerable cantidad de estudios actualizados provenientes de centros de emisión y experimentación con entornos digitales. En la gráfica 1, se evidencian los principales investigadores por país y enseguida, la división por líneas temáticas de los referentes bibliográficos abordados.

Gráfica 1. Referentes teóricos abordados por país

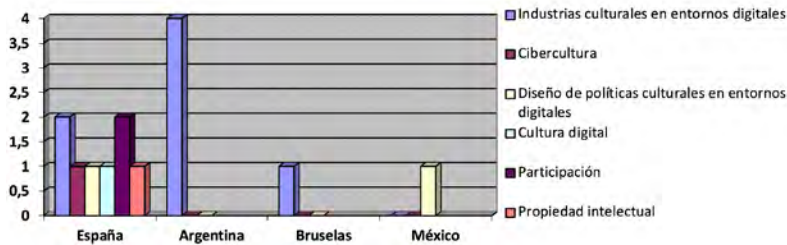


Fuente: Elaboración propia



Sin embargo, el hecho de que España sea el país más consultado por su amplio espectro bibliográfico no es muestra contundente de que la producción investigativa esté concentrada allí, ya que no todos los autores provienen de este. Los referentes se agrupan por territorios gracias a colectividades de difusión o compiladores de artículos e investigaciones para visualizar su trabajo.<sup>5</sup> Lo anterior es una de las evidencias de que la *asociatividad* se optimiza gracias al uso de las TIC y que los límites territoriales se desvanecen o se convierten en territorios de difusión más que de producción.

Gráfica 2. Número de artículos por líneas temáticas por país



Fuente: Elaboración propia

El principal tema desde el cual se aborda la cultura digital son las nuevas dinámicas y transformaciones de las industrias culturales y creativas (que, gracias al giro tecnológico, han cobijado a las industrias de contenidos), la gestión de políticas públicas que relacionen los entornos digitales y los procesos de apropiación, expresión y participación

<sup>5</sup> Un ejemplo de los compiladores virtuales es *Boletín de Gestión Cultural iberoamericano "Boletín GC"*, que realiza un inventario por temáticas de las investigaciones en el territorio, las difunde por medio de su página web y permite descargarlas.



cultural y, en menor medida, el abordaje semántico de las definiciones de cibercultura<sup>6</sup> (González, 2007), cultura digital<sup>7</sup> (Casacuberta, 2004) o *e-culture*. Para el estudio de la política de comunicación digital y cultura, se optó por no hacer hincapié en estas definiciones, pues úsese la denominación que se prefiera, los fenómenos que ocurren día a día son los que una política pública debería vislumbrar para facilitar la continuación de los procesos asociados y regulados por ésta.

La participación española en la construcción de conocimiento de los entornos digitales y la cultura es bastante amplia en el conjunto de las temáticas abordadas, sin mencionar que algunos autores, como Zallo (2010) y Bustamante (2008), hacen extensivos los temas de investigación al transversalizar el impacto de la era digital en la creación de políticas públicas, en la relación comunicación y cultura, en los modelos de participación ciudadana que hacen uso de mecanismos digitales y en la concepción de la propiedad intelectual y derecho de autor frente al uso de licencias libres en la creación de contenidos culturales digitales.

.....  
<sup>6</sup> "Cibercultura no tiene solamente que ver con computadoras y chips, más bien tiene que ver con un crecimiento y desarrollo exponencial y colectivo de estas tres culturas/cultivo de información, de investigación y de comunicación como capacidades adquiridas para decidir y operar eficientemente sobre la tecnología."

<sup>7</sup> "Por 'cultura digital' queremos decir algo más que 'cosa hecha con un ordenador': estamos también apuntando a una forma concreta de tratar el material, a un estado mental determinado en la forma en que el artista construye su producto y el público interactúa con él."



## Marco normativo y político

El gobierno de Colombia ha desarrollado programas desde otros ministerios, como el de tecnologías de la información y las comunicaciones (MinTIC) para reducir la brecha digital en la ciudadanía a través de estrategias como la promoción del acceso a internet, la dotación en infraestructura para bibliotecas y colegios estatales (Puntos Vive Digital, computadores y tabletas para educar). De igual manera, existen acciones enfocadas a optimizar la gobernanza, como gobierno en línea, la incursión de las tecnologías en la educación y en la salud, y el crecimiento de iniciativas que apoyan los emprendimientos concebidos a partir de lo digital y el comercio electrónico.

En el orden legislativo, los lineamientos y las directrices de la Ley 1341 de 2009, la política nacional para la promoción de las industrias culturales en Colombia sirve como referente para el marco de acción de la presente política en cuanto a producción de contenidos. En el contexto internacional, el eLAC2015 (Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento de América Latina y el Caribe) aporta unos ejes de acción unificadores desde el ámbito internacional en torno a la comunicación digital para la cultura, sumado al Libro Verde de la Unión Europea (2010) y la Agenda 21 (UNESCO, 2004) aprobada como el "documento orientador de las políticas públicas de cultura y como contribución al desarrollo cultural de la humanidad".<sup>8</sup>

<sup>8</sup> La Agenda 21 de Cultura surgió en el marco del Foro Universal de las Culturas, Barcelona 2004, el 7 y 8 de mayo, en el IV Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social de Porto Alegre. Documento disponible en <http://www.mincultura.gov.co/areas/fomento-regional/Documents/TextoMarcoAgenda21Cultura.pdf>



Como parte del documento propuesto para la reformulación de la Política, se tomaron los siguientes aspectos de la Agenda 21 como principios y ejes de acción:

- Principio 5. La importancia de los diversos agentes sociales en el desarrollo cultural y la necesidad de abrir su participación para la creación de políticas públicas, así como en la toma de decisiones y en la evaluación de los programas y proyectos de gobierno. Es decir, hacer manifiesta la posibilidad de crear e innovar desde la riqueza cultural y los aspectos identitarios de los pueblos.
- Principio 9. Carácter perdurable de lo tradicional como los flujos que hacen de la vida cultural un elemento cambiante y dinámico. La creación de contenidos de carácter cultural digital amplía el desarrollo cultural de los pueblos al acrecentar el *stock* de conocimientos o cultivos de la(s) cultura(s) (González, 2001).
- Principio 14. La creación de contenidos culturales potenciados por el uso de las TIC producen bienes y servicios que aportan a la diversidad cultural y tienen la capacidad de generar riqueza y desarrollo económico. Sin embargo, esta no es una actividad económica como las demás, ya que generan productos “portadores de identidad, de valores y de sentido”<sup>9</sup> (UNESCO, 2004). Siendo así, toda iniciativa que apunte al enriquecimiento del acervo colectivo a

<sup>9</sup> Basado en el principio 12 de la Agenda 21 de Cultura, que se fundamenta en el artículo 8° de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural.



partir de la apropiación de las TIC para la divulgación y la apropiación de la cultura se define como síntoma de una sociedad que se basa en el conocimiento.

- Compromiso 18. El ejercicio de una ciudadanía plena implica no sólo la participación en los aspectos mencionados, sino el aprovechamiento de los compromisos de las Naciones Unidas de apoyar y promover la generación de formas para la ampliación de bienes y servicios culturales, entre los que se destacan todas aquellas formas comunicativas y de creación que representen la diversidad, el arte, las formas de la expresividad y la experimentación con nuevos lenguajes en fusión con un diálogo de saberes con los conocimientos ancestrales y las tradiciones.
- Compromiso 30. El papel estratégico de las industrias culturales y creativas debe ser potenciado para la contribución del acervo cultural. Es decir, las industrias en función de la cultura.
- Compromiso 31. Capacidad de la ciudadanía y de otros agentes culturales no enmarcados en la definición de industrias culturales y creativas de realizar proyectos basados en TIC, todos los actores son y pueden ser creadores de contenidos.
- Recomendación 53. Evitar la concentración de las industrias de la cultura y de la comunicación, ya que conduciría a la masificación de la información y de la formación de la opinión pública. Es decir, promover la descentralización, la participación, el acceso y la democratización de los medios y los contenidos.





Del informe mundial *Hacia las sociedades del conocimiento* (UNESCO, 2005):

- Recomendación 3. El incremento de los contenidos como una manera de promover el acceso universal al conocimiento.

De los lineamientos y prioridades definidos por varios gobiernos de América Latina y el Caribe<sup>10</sup> en el Plan de Acción eLAC 2015 (documento acorde con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información):

- Lineamiento 1. Desarrollo productivo e innovación: impulsar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en la región.<sup>11</sup> Reconocimiento de la importancia del acceso masivo a las TIC y la convergencia de medios para un mayor bienestar económico y social de la región. Es necesario gestar políticas públicas para la producción de contenidos interactivos, el desarrollo de software, aplicaciones y otros servicios digitales que, además, incluyan mecanismos de cofinanciación para la creación, sin dejar de lado la investigación para la innovación con

<sup>10</sup> Dichos gobiernos, con la intención de participar en la construcción de una sociedad de la información, en la Tercera Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, celebrada en Lima, Perú (21 al 23 de noviembre de 2010), aprobaron el Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe (eLAC 2015), en el cual se puede evidenciar el rol de las TIC como instrumento para el desarrollo y la inclusión social. Este plan, antecedido por el eLAC2007 y el eLAC2010, se encuentra en fase de implementación.

<sup>11</sup> Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información y del conocimiento de América Latina y el Caribe (eLAC2015), pág. 10



universidades, institutos de investigación y empresas de base tecnológica en un entorno local, incluyendo la cooperación internacional.

- Lineamiento 2. “Promover el cierre de la brecha digital entre las grandes y las micro, pequeñas y medianas empresas” (Cepal, 2014). Incremento de la capacidad de las micro, pequeñas y medianas empresas para un mayor aprovechamiento de las TIC y de internet, considerando la asistencia técnica para procesos de formación, la creación de agrupaciones productivas, el acceso a apoyo crediticio y la relación con el sector académico.
- Meta 17. Lograr el acceso y la innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas por medio de unas metas que incluyen el desarrollo de empresas nacionales y regionales para impulsar los países de la región como productores de bienes y servicios basados en tecnologías de la información. Importancia de la inversión en proyectos de i+D+I (Meta 20).
- Meta 18. Creación de contenidos digitales interactivos multiplataforma especialmente para el estímulo de la diversidad cultural.
- Meta 19. Almacenamiento y digitalización de contenidos culturales para el desarrollo de nuevos conocimientos.

El marco internacional y regulatorio se constituye, entonces, como una de las bases más sólidas para la



construcción de los principios orientadores de la política de comunicación digital y cultura, tales como la protección de la diversidad, la cooperación entre diferentes actores sociales para la construcción de riqueza (simbólica y económica) a través de la creación de productos culturales y el desarrollo y dinamismo cultural evidenciado en el crecimiento de las transacciones simbólico-expresivas de las culturas.

Los desafíos que resultan de los lineamientos anteriores se expresan en la necesidad de financiación de estos procesos para fortalecer la producción de contenidos, la necesidad de fomentar el crecimiento de las industrias culturales en pro de la diversidad cultural y la protección de la identidad en el contexto global mediante la cooperación con diferentes actores, como la ciudadanía y la academia.

## Principios orientadores de la política de comunicación digital y cultura

La elaboración de una política pública en cultura se compone de una investigación previa que conduce a la construcción de un borrador que luego es sometido a revisiones por parte de expertos académicos en el tema, artistas y gestores culturales empíricos y por dirigentes del gobierno nacional. Después de ser revisada, el documento pasa por un proceso de aprobación por parte del Ministerio de Cultura y la Presidencia para garantizar que esta se encuentre en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y los ejes de desarrollo propuestos por el gobierno. Posteriormente, se socializa en diferentes regiones del país para visualizarla ante la ciudadanía. Para la fecha de elaboración de este artículo,



la política de comunicación digital y cultura está en fase de revisión ante expertos, gestores culturales y asesores del citado ministerio, lo cual quiere decir que aún es un texto sin legitimidad institucional y que lo expresado en el presente artículo es producto de una experiencia de investigación en el área.

Ahora bien, el documento preliminar propuesto de la política se divide en seis principios orientadores que brindarían el marco de la acción e intervención del Ministerio de Cultura en diferentes planes, programas y proyectos que fomenten el uso de las TIC en la creación de contenidos, la promoción a la participación y el acceso a la cultura. Estos son:

- Creación de contenidos desde y con las TIC

Fomentar la creación de contenidos aporta al fortalecimiento del capital simbólico de la sociedad y sus comunidades y, por ende, al dinamismo cultural de los pueblos, ya que estos contenidos se crean y recrean en el lenguaje expresivo, muestra de la identidad y diversidad de ellos.

Para hacer cumplir este principio orientador, es necesario garantizar programas y proyectos para la creación de contenidos (estrategia que es abanderada por la Dirección de Comunicaciones del Ministerio de Cultura de Colombia). El interés de la política es fortalecer la calidad de los contenidos por medio de estos programas, al mismo tiempo en que se generan espacios y procesos de comunicación que permitan aumentar la cobertura de impacto regional



que dé como resultado la diversificación contenidos de calidad a lo largo del territorio colombiano, siempre garantizando respeto y dignidad en ellos.

- Diversidad, insumo y propósito

La protección de la diversidad requiere generar cadenas regionales para la producción de contenidos de calidad y su pertinente difusión descentralizadora. Igualmente, la creación de lazos de cooperación internacional, mediante el reconocimiento de lo propio y lo externo, será un esfuerzo para visibilizar la industria de contenidos culturales digitales ante el mundo, a la vez que ésta se fortalece con la transacción de significados exógenos evidenciados en ellos. Asimismo, la protección y preservación del patrimonio se puede lograr desde lo digital gracias a que la ciudadanía puede disponer de archivos digitalizados de los bienes culturales patrimoniales.

- Participación en sentido deliberativo

Este principio orientador comprende un reto para la política de comunicación digital y cultura, en virtud de que se necesita un alto componente de innovación, que va encaminado a garantizar a las poblaciones menos visibles (personas en situación de discapacidad; afectados por la violencia; comunidades étnicas) la participación ciudadana y otras formas de intervención, así como el fomento de éstas mediante plataformas comunicativas al alcance de toda la población (en cuanto a acceso y dotación).



- Propiedad intelectual y acceso abierto a la cultura

En los estudios consultados para la construcción del estado del arte en las transformaciones de las industrias culturales y creativas mediadas por las TIC, se advierte que los modelos de negocio –en mayor medida, la distribución, comercialización y adquisición de los productos– se han permeado por el acceso “libre” que proporciona internet y sus múltiples plataformas colaborativas y de intercambio de bienes.

Dado lo anterior, los principios de las licencias restrictivas, como el copyright, se han vuelto contradictorios a la cultura del libre acceso porque no permiten la distribución, la cooperación y el sentido del compartir el conocimiento y, por tanto, las producciones de los artistas o creadores.

Queda pendiente mediar entre estas divergencias con miras a garantizar el respeto por las formas de propiedad intelectual; la puesta por el uso de los contenidos para verlos como bienes culturales –generadores de riqueza simbólica y económica–, la creación de escenarios de convergencia, la colaboración y el empoderamiento tanto de los productores como de los consumidores y usuarios; la promoción del uso de nuevas ventanas de circulación, y por último, lo más exigente ante la conservadora costumbre del copyright; la incursión en el conocimiento y uso de licenciamientos abiertos para potenciar la distribución y acceso libre a los contenidos.



- Vectores de innovación

Aunque la innovación es transversal a los demás principios, se debe destacar que, por ejemplo, para cualificar los contenidos se deben evaluar las formas de creación de contenidos y buscar la incursión de la experimentación y la investigación como factor coadyuvante en la creación digital cultural, así como la innovación desde plataformas de circulación de la cultura. Esto, a fin de que los contenidos y resultados del estudio empírico sean difundidos y lleguen de manera descentralizada para, garantizar y dar sostén a los demás principios.

- Financiación y gestión

Para la cualificación de los contenidos es necesario inyectar inversiones para la creación a través de los programas, estrategias y proyectos establecidos por el Ministerio de Cultura junto con otros que se puedan potenciar desde los lineamientos de la política de comunicación digital y cultura. En términos estratégicos, se deben integrar otros enclaves económicos por medio de los intereses de los gremios que circulen alrededor del uso de las TIC y las industrias culturales y creativas. A la par del aprovechamiento de los lineamientos del gobierno nacional y de los intereses de otros colectivos, se deben estimular mecanismos alternativos de sostenibilidad de los proyectos haciendo uso de las amplias oportunidades y posibilidades de financiación que proporciona el mercado digital.



## Conclusión

Resulta enriquecedor participar en una investigación que parte desde la esfera de lo público (la necesidad de actualizar una política pública), el componente académico (el ejercicio de investigación) y el diálogo con la dimensión práctica de un tema que está revolucionando y ampliando el espectro de lo cultural, las artes y los medios. En definitiva, en este ejercicio encontré un pilar fundamental como profesional en gestión cultural y es aportar a las dinámicas culturales de las comunidades mediante el reconocimiento de nuevas mediaciones que permiten la *asociatividad*, la colaboración y la difusión de la diversidad cultural que compone el territorio colombiano.

Por último, espero que la política de comunicación digital y cultura sea pionera en Colombia al convertirse en una política integradora en ámbitos del orden económico, cultural y tecnológico, pues es la segunda en su clase al poner en la mesa de discusión la cultura digital al involucrar otros campos externos a los que la comunicación y la cultura les son transversales. Seguramente, será un sustento para el desarrollo cultural y económico de la nación al valerse de un ámbito que la política cree poco aportante al PIB de un país y que es el valor simbólico-expresivo de los pueblos: la cultura.<sup>12</sup>

.....  
<sup>12</sup> Mi mayor agradecimiento a los líderes y escritores del borrador de la política, Camilo Arango, gran coordinador y mentor, y a Jorge Andrés Echeverry Mejía, el más riguroso investigador que he conocido y de quien tuve el privilegio de aprender durante los seis meses que trabajamos juntos.





## Referencias bibliográficas

- Arango, C. et al. (2014). Política de comunicación digital y cultura. Documento preliminar para discusión.
- Bustamante, E. (2008). Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Casacuberta, D. (2004). La cultura digital se predica de muchas formas. *Boletín GC: Gestión Cultural*, núm.10: Cultura Digital.
- CEPAL (2014). Plan de acción sobre la sociedad de la información y del conocimiento de América Latina y el Caribe (Elac2015). En *Tercera Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe* (pp. 10-11). Lima: UN Publications.
- González, J. (2001). Cibercultura y diseño de políticas culturales. En J. L. Mariscal (2007). *Políticas culturales. Una revisión desde la gestión cultural* (pp. 45-59). México: USGVirtual.
- UNESCO (2004). *Agenda 21. Foro Universal de las Culturas*. Barcelona: Ediciones UNESCO.
- UNESCO (2005). Informe mundial *Hacia las sociedades del conocimiento*. París: Ediciones UNESCO.
- UNIÓN EUROPEA (2010). *Libro Verde: Liberar el potencial de las industrias culturales y creativas*.
- Zallo, R. (2011). *Estructuras de la comunicación y de la cultura. Políticas para la era digital*. Barcelona: Editorial Gedisa.

# Fortalecimiento de capacidades de los agentes locales en la operación de políticas culturales públicas

José Luis Mariscal Orozco\*  
Luis Gabriel Hernández Valencia\*\*  
Mónica Urrea Triana\*\*\*

## Introducción

Una cuestión importante en el diseño y operación de las políticas culturales gubernamentales es considerar el capital humano con que se cuenta para llevarlas a cabo. Éste no solo es el personal de la institución responsable de implementar la acción cultural, sino también todos los agentes culturales que se encuentran en el campo social del que es objeto de intervención la política pública.

Su relevancia radica en que son un elemento clave para la operación eficiente de la política cultural, pero sobre todo para la continuidad de las acciones (que trascienda los cambios de administración) y la potencialización de

.....  
\* Profesor investigador del Instituto de Gestión del Conocimiento y el Aprendizaje en Ambientes Virtuales de la Universidad de Guadalajara, México.

\*\* Comunicólogo, antropólogo y gestor cultural. Actualmente es coordinador de la Licenciatura en Gestión Cultural de la Universidad de Guadalajara.

\*\*\* Gestora cultural y coordinadora operativa de Habilis, Consultoría en Gestión de Proyectos Socioculturales.



los resultados en la medida en que los agentes culturales comprenden, explicitan y valoran su propia participación en la política cultural.

El presente trabajo tiene como objetivo presentar los resultados del diagnóstico realizado entre los agentes culturales municipales involucrados en el Programa Jalisco en la Cultura de la Secretaría de Cultura del Estado de Jalisco (México), así como la propuesta de capacitación en gestión cultural que se diseñó y operó para fortalecer la operación del programa antes mencionado.

## Diagnóstico de la operación del Programa Jalisco en la Cultura

Como parte del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco (México), la Secretaría de Cultura diseñó y operó el Programa Jalisco en la Cultura (en adelante PJC) que tenía como propósito contribuir en la ejecución de los proyectos culturales de impacto que se generaban desde los municipios del Estado, por lo que su objetivo fue: “Desarrollar una política cultural a partir de las necesidades propias de cada uno de los municipios, basada en la preservación de sus manifestaciones culturales, a partir de su patrimonio, las tradiciones populares, el folclor y las artesanías de cada una de las regiones y municipios a través de la promoción regional, estatal, nacional e internacional” (Secretaría de Cultura de Jalisco, 2013, p. 19).

El PJC partió del diagnóstico de que en los últimos años los servicios culturales (y por ende el presupuesto asignado)

se centralizaban en la Zona Metropolitana de Guadalajara, teniendo un gran rezago de atención e infraestructura en las diversas regiones del Estado.

Coordinado por la Lic. María Elena Ramos Martínez, Directora General de Vinculación Cultural, el Programa estaba compuesto por cuatro ejes de acción:

1. Infraestructura cultural, enfocado a crear y fortalecer museos, bibliotecas y casas de cultura municipales;
2. Formación cultural, consistente en la realización de talleres artísticos de iniciación al arte así como la conformación y fortalecimiento de grupos artísticos municipales;
3. Animación cultural, apoyando a los municipios a llevar a cabo presentaciones artísticas y facilitando la creación, consolidación y movilidad de los grupos artísticos municipales entre las regiones; y
4. Capacitación cultural, que buscó el fortalecimiento de competencias en gestión cultural de a través de cursos y talleres dirigidos a los agentes culturales municipales.

Su operación comprendió el periodo 2007-2013 y se desarrolló en los 125 municipios del Estado. No obstante, después de un poco más de dos años de operación (en el que se implementaron los primeros tres componentes), la evaluación que se tenía era de carácter cuantitativo<sup>1</sup>, y la información que se generaba en campo (con el trabajo de

.....  
<sup>1</sup> Esto se debe, a que los indicadores de evaluación de política pública solo contemplaban datos cuantitativos que medían el resultado de los programas en relación a la cantidad de actividades realizadas y asistentes a éstas.

los agentes culturales municipales) era más relevante para conocer las problemáticas y resultados de la implementación del programa gubernamental.

Fue así que la coordinación del PJC decidió implementar un diagnóstico<sup>2</sup> que permitiera documentar las experiencias de los gestores culturales municipales y así contar con información de primera mano para la toma de decisiones. El diagnóstico tuvo como objetivo identificar las necesidades y problemáticas de los gestores culturales municipales con relación a su participación en la operación del PJC. De la misma manera se consideró analizar los perfiles y competencias en gestión cultural de estos agentes.

Para identificar las necesidades y problemáticas se realizó un diagnóstico participativo y para analizar los perfiles se implementó un cuestionario semi abierto. El levantamiento de la información se dio en el marco del Primer Encuentro Estatal con Regidores y Directores de Cultura del Estado de Jalisco, realizado en el mes de Julio de 2009 en Puerto Vallarta, Jalisco. En él participaron 142 personas de 98 municipios de Jalisco, esto es, representaban el 78% de las entidades municipales del Estado. A continuación, se presentan los resultados del diagnóstico organizado en los cuatro componentes del programa y los perfiles de los agentes que lo operan:

<sup>2</sup> Por invitación de la Lic. María Elena Ramos, participamos en el trabajo de diagnóstico de la operación del Programa Jalisco en la Cultura y posteriormente en el diseño y operación del Programa de Capacitación Cultural Jalisco. Para la recolección y análisis de la información se contó con la participación de Luis Gabriel Hernández Valencia, María Guadalupe Orozco Heredia, Genaro Baltazar Chávez Quintero, Carlos Miguel Ochoa Oroz, y Mónica Urrea Triana.



## 1. Infraestructura cultural

Dada la diversidad de la infraestructura cultural de los municipios de Jalisco, no se pueden encontrar problemáticas homogéneas en todo el estado o por regiones, sino más bien están relacionadas con un proceso de creación y consolidación de dicha infraestructura. En ese sentido, las problemáticas, necesidades y propuestas están relacionadas con el proceso de consolidación de los espacios culturales, así pues, podemos distinguir tres tipos:

- a. *Municipios sin infraestructura*: Son aquellos que carecen de la infraestructura cultural suficiente acorde a su población y trabajo cultural. Este tipo de municipios tiene dos necesidades básicas. Por una parte la necesidad de conservar y preservar el patrimonio cultural mueble, y por el otro, la de contar con espacios para la realización de las actividades culturales. La meta que se plantearon, fue crear los espacios culturales requeridos
  
- b. *Municipios con infraestructura cultural*: Son municipios que ya cuentan con espacios culturales, en muchos casos de reciente creación. Las problemáticas a las que se enfrentaban era la falta de equipamiento: desde equipos de oficina (mesas, escritorios, teléfonos, computadoras, etc.) hasta equipo técnico especializado para talleres, presentaciones y exposiciones museográficas. También se identificaron carencias en el mantenimiento para la conservación y preservación de los espacios culturales que provocaban problemas de condensación y filtración de la humedad. La meta que se plantearon fue la



de equipar y dar mantenimiento a sus espacios culturales.

- c. *Municipios con infraestructura y equipamiento:* En este tipo, los espacios culturales municipales ya cuentan con algún equipamiento mínimo para su funcionamiento y sus necesidades se basan principalmente en tres aspectos: Primero, se observa que en algunos espacios culturales, se les da un uso diferente para el que fueron creados, por ejemplo algunas aulas de las casas de la cultura se utilizan de oficinas de la administración municipal, o salas museográficas en bodegas de la dirección administrativa. Segundo, la gran mayoría de los municipios no cuentan con reglamentos y normatividades para el uso y cuidado de los espacios culturales municipales; y tercero, existen espacios culturales cuya infraestructura actual se ha visto superada por la demanda y oferta de actividades culturales del municipio, por ello una de sus necesidades es la ampliación del edificio.

## 2. Animación cultural

A comparación del componente de infraestructura (en el que el cumplimiento dependía del municipio y la Secretaría de Cultura), la realización de los intercambios culturales regionales dependía en gran medida de la participación, acuerdos y seguimientos de los municipios con la Secretaría de Cultura, pero sobre todo entre los municipios de una misma región. Los problemas más recurrentes en la operación de los intercambios regionales fueron los siguientes:

- Una parte de los agentes culturales gubernamentales desconocían cuál era el proceso administrativo y logístico para solicitar el apoyo de la Secretaría de Cultura para la realización de las actividades culturales que se realizarían en los intercambios. Esto aunado a que algunos aspectos burocráticos dificultaban la realización y seguimiento de las acciones planeadas.
- Recurrentemente en diversas regiones, algunos agentes municipales incumplían con los acuerdos tomados grupalmente para la realización de los intercambios, esto provocaba retrasos y en varios casos la suspensión de algunas actividades culturales.
- Había carencias en la comunicación entre los agentes municipales y poca socialización de la información sobre los programas del gobierno estatal y federal, de las ofertas y grupos culturales de los municipios que no pertenecen a la misma región y la falta de un directorio de agentes culturales (gubernamentales, empresariales y ciudadanos) que existen en el estado.
- Falta experiencia por parte de los agentes municipales en la gestión y administración de proyectos culturales que permitiera realizar el trabajo (de diseño, implementación y seguimiento) de manera sistemática y constante.
- En algunos municipios, el presupuesto que los ayuntamientos asignaban para las actividades culturales era utilizado para otros rubros y servicios que no eran del ámbito cultural.





- En algunas regiones el transporte para los grupos culturales era deficiente y/o insuficiente para las actividades programadas en los intercambios regionales.

### *3. Formación artística y cultural*

Gracias a los dos años de operación del PJC, los municipios del estado se vieran favorecidos en el incremento y en algunos casos consolidación de talleres y grupos artísticos. No obstante, esta cuestión ha traído consigo la generación de nuevas necesidades y problemáticas, de las cuales se identificaron las siguientes:

- Deficiencias tanto disciplinares como pedagógicas de algunos instructores de talleres, debido en gran parte a las características de algunos municipios y a la disposición de instructores en el municipio.
- Dada la diversidad de los municipios, algunos contaban con mayor experiencia en el diseño, coordinación e impartición de los talleres artísticos, y otros más que apenas comenzaban a operar un programa de formación artística. Así, varios agentes culturales manifestaron la necesidad de contar con un espacio para la socialización de las experiencias y herramientas que brindara información oportuna y significativa a los diferentes municipios para la resolución de sus problemas operativos y el mejoramiento de sus talleres.

- Se identificó que, en algunos planes y programas de estudio, no tenían claridad en los objetivos y actividades de aprendizaje, incluso en muchos casos no tenían fichas descriptivas de los cursos. Por ello, no se contaba con información sobre los diseños curriculares de los distintos talleres y la poca información que había evidenciaba una gran diversidad de temas, estrategias de aprendizaje, niveles y calidad de los talleres, por lo que había una necesidad de generar una estandarización de los diseños curriculares de los talleres artísticos a nivel estatal.
- Se detectó la necesidad de contar con indicadores de evaluación sobre los resultados de los talleres y el desempeño de los instructores y estudiantes para el seguimiento y mejora de las actividades de formación.
- Había una necesidad de reglamentar y generar lineamientos específicos (de carácter administrativo, técnico y académico) para el diseño, difusión, implementación, seguimiento y evaluación de la oferta de formación artística en los municipios.
- Se detectaron dos necesidades relacionadas con la cuestión financiera. Por una parte, se requería que los talleres artísticos fueran autosustentables de tal manera que permitieran el crecimiento y sostenimiento del programa de formación artística en los municipios. Por otra parte, la remuneración económica tanto a coordinadores e instructores de los talleres era muy baja, por lo que en muchos



casos, no se podía contratar a profesionistas y sólo se contrataba a aficionados y en algunos casos a voluntarios.

#### 4. Capacitación cultural

Gran parte de las problemáticas y necesidades detectadas en este componente del Programa fue el resultado de la reflexión y análisis de los agentes municipales de su práctica en la gestión cultural municipal. Así pues, las necesidades y problemáticas surgidas a partir de la operación del programa Jalisco en la Cultura fueron las siguientes:

- Dada la deficiencia de algunos instructores de talleres artísticos, era necesario la capacitación de éstos en elementos pedagógicos y de actualización disciplinar.
- Los agentes culturales municipales demandaron capacitarse en competencias básicas en gestión cultural como lo eran el diagnóstico, diseño, operación, administración y evaluación de proyectos culturales.
- Se identificó que los gestores culturales municipales tenían deficiencias conceptuales, metodológicas, normativas y operacionales para el diseño, desarrollo y evaluación de políticas culturales municipales.
- Existía poca información sobre las ofertas de capacitación cultural y la mayoría de esta oferta se centraba en la ciudad de Guadalajara. De la misma manera, se requería una diversificación de niveles de



capacitación de acuerdo a los perfiles de los agentes culturales de los municipios: regidores, directores, instructores, promotores, artistas, grupos artísticos, públicos y docentes.

- En diversos municipios los directores de cultura no contaban con el apoyo de regidores y presidentes municipales, pues éstos regularmente no comprendían la importancia de la cultura en el desarrollo social municipal.
- Había problemas en la socialización oportuna de los programas de apoyo, convocatorias y demás información que podría servir para mejorar o ampliar los servicios culturales municipales.
- Una de las razones por las que había deterioro del patrimonio cultural local, se debía a la poca información que tenían sobre la importancia de este entre los ciudadanos de los municipios, así como a la falta de preparación para implementar acciones para la conservación y preservación del patrimonio cultural de las comunidades.
- Gran parte de los grupos artísticos que se formaron y que buscaban su consolidación demandaban participar en otros espacios y circuitos fuera de sus municipios y regiones, sin embargo, faltaba una preparación por parte de sus representantes para hacerlo.



## 5. Perfil de los agentes culturales municipales

Como en gran parte de los municipios en Latinoamérica, en Jalisco la gestoría cultural se ha aprendido (y aprehendido) desde la misma práctica. Una buena parte de la acción cultural de los agentes culturales se diseña y opera a partir de referentes empíricos, basados en experiencias propias de los gestores, experiencias que muy pocas veces son sistematizadas y reflexionadas.

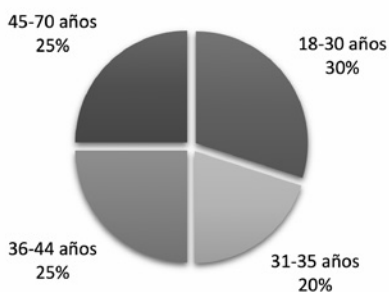
Hay un gran vacío, en términos normativos, en la caracterización y condiciones de profesionalización de los responsables de las dependencias culturales gubernamentales de los municipios, en ese sentido, la forma de designación de estos éstos responde a compromisos de los presidentes electos y no a razones de planeación y administración estratégica de los municipios.

En este contexto es que se encontró en los ayuntamientos de Jalisco una gran variedad de perfiles de preparación y experiencia en la gestión cultural. De acuerdo con el diagnóstico realizado, los perfiles de los agentes culturales gubernamentales eran los siguientes:

En lo que se refiere al sexo hay equilibrio más o menos general, ya que el 51% eran mujeres y el 49% hombres. La edad mínima registrada fue de 18 años y la máxima fue de 70 siendo el promedio 39 años. La media estadística era de 35 años, no obstante al analizar la distribución de los diferentes grupos de edad pudimos encontrar los siguientes resultados: El primer grupo lo conformaban agentes entre 18 y 30 años, el segundo entre 31 y 35, el tercero entre los 36 y 44 y el último entre los 45 y 70 años.

Grupos	Personas	Porcentaje
18-30 años	50	30%
31-35 años	16	20%
36-44 años	20	25%
45-70 años	20	25%
Total	80	100%

**Distribución de edades por grupos**



Esta información nos indica, que la mitad de los agentes culturales gubernamentales de Jalisco tenían una edad entre 18 y 35 años.

En lo que se refiere a la escolaridad, el 50% su último grado fue el de licenciatura, 18% bachillerato, 16% secundaria, 7% una carrera técnica, 7% maestría y sólo el 2% doctorado. Esto nos indica que el 59% de los agentes al menos tenían una licenciatura.



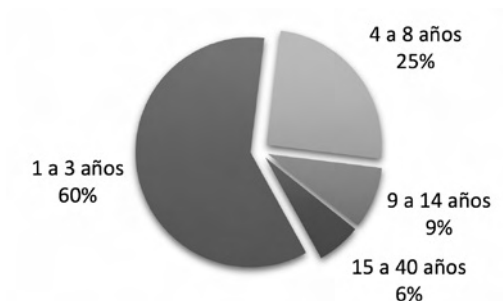
De los agentes que tenían un grado o una carrera técnica, el 61% era en el área de las ciencias sociales, el 12% de las administrativas, el 9% de disciplinas artísticas y diseño, el 5% de ciencias de la salud, el 4% de las ciencias biológicas, sólo el 2% en ingenierías y 7% en otras áreas que no se especificaron en el cuestionario.



Sobre la experiencia en gestión cultural, se observa que 60% de los agentes que sólo tenían de uno a tres años, lo cual quiere decir que al tomar la responsabilidad como regidor o director de cultura no tenían ninguna experiencia previa. En cuestión numérica, le sigue otro grupo que dijo tener entre cuatro y ocho años de experiencia que corresponde al 25%. Los grupos de mayor experiencia en el trabajo cultural representaban sólo el 9% de 9 a 14 años y 6% de 15 a 40 años. Esta información nos permitió hacer un primer acercamiento para observar que en la mayoría de los municipios de Jalisco

(75%), los responsables de la acción cultural no tenían más de ocho años de experiencia en la gestión cultural.

Grupos	Personas	Porcentaje
1 - 3 años	48	60%
4 - 8 años	20	25%
9 - 14 años	7	9%
15 - 40 años	5	6%
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>100%</b>

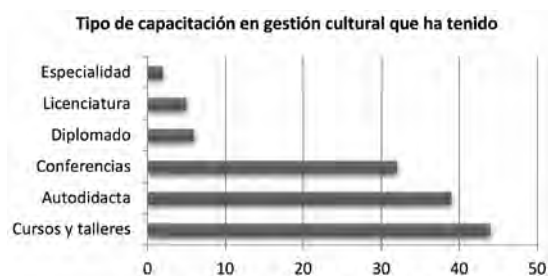


En lo referente a las competencias en gestión cultural que los agentes dijeron tener, se observó que las cuatro competencias más recurrentes son: Organización y operación de actividades culturales, difusión de actividades culturales, diseño de proyectos culturales y diagnóstico cultural, en cambio las tres competencias menos mencionadas fueron diseño de políticas culturales, conocimientos de gestión cultural y evaluación de proyectos culturales.

El 57% de los agentes no habían participado en ningún programa de capacitación antes o durante su función. No obstante, las formas en que han adquirido



dichas competencias ha sido de manera autodidacta. De los tipos de capacitación en los que sí participaron, eran primordialmente cursos, talleres y conferencias. En menor medida fueron diplomados, licenciatura u especialidad. No se registró ningún agente con posgrado (maestría o doctorado) en gestión cultural.



El 99% estaba interesado en participar en algún programa de formación para poder desarrollar sus competencias laborales principalmente las siguientes cuatro: Diseñar proyectos culturales, diseñar políticas culturales y el manejo de una metodología de la gestión cultural.



La información presentada hasta ahora nos da una visión general del perfil de los agentes culturales gubernamentales a nivel municipal. A partir de la información que se proporcionó en el cuestionario y del trabajo de diagnóstico de las mesas de trabajo, se pudo tener un primer acercamiento a una caracterización preliminar de los tipos de agentes municipales. En ese sentido, podríamos identificar cuatro tipos<sup>3</sup>:

1. Un primer grupo compuesto por jóvenes entre 18 y 30 años, generalmente egresados de una licenciatura y que tenían entre uno y tres años de experiencia en la gestión cultural. La mayoría de ellos había participado en algún programa de capacitación en gestión cultural. Esto nos indica que este tipo de agentes tienen relativamente poca experiencia laboral en el momento en que se les asignó el cargo y sus competencias en gestión cultural las desarrollaron durante el ejercicio de su función.
2. El segundo grupo conformado por personas entre 32 y 44 años. La mitad de ellos contaban con una licenciatura y la otra mitad su último grado era bachillerato o carrera técnica. Este tipo de agentes tenía una experiencia entre cuatro y ocho años en la promoción y difusión cultural en su municipio. La mayoría de ellos no ha participado en programas de capacitación cultural, pero habían aprendido de manera autodidacta.

<sup>3</sup> La tipología se esbozó con fines analíticos y debe verse en términos relacionales y de carácter exploratorio, el cual, puede dar elementos para un estudio posterior de mayor profundidad.

3. El tercer grupo compuesto por personas entre 38 y 60 años. Habían participado como promotores culturales en sus municipios en un rango de tiempo de 10 a 30 años. La mayoría de ellos habían estudiado al menos una licenciatura y participado en programas de capacitación cultural.
4. Un último grupo compuesto por personas que el momento de tomar su cargo fue su primer acercamiento con la gestión cultural. Es bastante heterogéneo tanto en las edades (entre los 22 y los 48 años) y su nivel escolar (principalmente bachillerato y licenciatura). Otra cuestión que los caracterizaba era que no habían participado en ningún programa de capacitación cultural.

Así pues, buena parte de las problemáticas detectadas en la operación del Programa, estaban relacionadas con la necesidad fortalecer las capacidades de los agentes culturales municipales, de tal manera que les permita tener un lineamiento de acción al primer y cuarto grupo; organizar, consolidar y mejorar el trabajo del segundo; así como sistematizar y socializar las experiencias de los gestores que componen el tercer grupo.

Esta radiografía de los gestores culturales municipales de Jalisco nos sirvió de entrada y contexto, para analizar, las problemáticas en la operación del PJC, pero también para entender las nuevas necesidades que han surgido y visualizar los retos que tenía la gestión cultural municipal en los siguientes años.



## El proyecto de Capacitación Cultural Jalisco

Con base en el diagnóstico de la operación del PJC, se diseñó y operó el *Proyecto de Capacitación Cultural Jalisco (2010-2012)*. Tuvo como objetivo el mejorar los procesos y resultados de la gestión cultural en los municipios de Jalisco a través de la capacitación de los agentes culturales responsables de la acción cultural en el estado. Para lograr el cumplimiento de los objetivos se plantearon las siguientes líneas de acción:

### *1. Jornadas intensivas de capacitación cultural*

La capacitación formal es de largo plazo, e involucra una inversión mayor de recursos (dinero, tiempo y esfuerzo). En el caso de Jalisco, la oferta se concentra en la Zona Metropolitana de Guadalajara, por lo que los costos se incrementan cuando los interesados no viven en esta zona. La atención centralista había descuidado la probable demanda que existe en las demás regiones del estado. Ello ocasiona que la gran mayoría de los encargados del área cultural en los municipios carezcan de competencias para realizar sus labores como agentes culturales.

Las Jornadas tuvieron como objetivo específico capacitar a los agentes culturales ciudadanos y gubernamentales en el diseño, operación y evaluación de acciones culturales a nivel municipal. Para ello se llevaron a cabo cursos y talleres en 10 regiones del estado de Jalisco<sup>4</sup>. Cada Jornada tuvo una carga de 18 horas con los siguientes contenidos: Introducción a la

.....  
<sup>4</sup> Participaron 177 asistentes de 101 municipios, esto es, cerca del 81% del total de los responsables de la gestión cultural municipal de Jalisco.



gestión cultural, Diagnóstico cultural, Diseño de proyectos culturales y el Análisis de casos de los participantes. Esto llevó a la generación de espacios de socialización de las experiencias, permitió el aprendizaje a partir de la práctica y se facilitaron los procesos de diseño y gestión de proyectos municipales.

En estas Jornadas, no solo participaron trabajadores de los gobiernos municipales, sino también gestores culturales independientes y comunitarios. Ello dio la pauta para atender no solamente a la comunidad "oficial" del ámbito cultural, sino que permitió la inclusión de agentes activos y/o en ciernes que desarrollaban proyectos en torno a sus intereses o ámbitos de acción específico. Cada inicio de administración es un punto nodal porque el cambio permite una reconfiguración del campo cultural a partir de la gestión, de la cooperación y por tanto, del entrelazamiento de las dinámicas del sector en distintos niveles.

## *2. Cuadernos para la gestión cultural municipal*

La necesidad de sistematizar y compartir las experiencias sobre la gestión cultural es una prioridad para vincular las diversas experiencias como un referente que sustente las decisiones del trabajo cultural en particular. Hace algunos años la profesionalización de la actividad cultural motivó a producir materiales para la sistematización de experiencias y la especialización de las áreas del sector.

En la actualidad hay algunos esfuerzos a nivel nacional e internacional que han resultado un referente en el ámbito cultural. En México se cuenta con la colección Intersecciones del CONACULTA, la cual ha tratado de

producir materiales que sintetizan el quehacer del promotor y gestor cultural, elaborado por autoridades en la materia de cada ejemplar (escenarios, comunicación, cibercultura, etc.) que proporcionan un referente directo en materia cultural, donde se comparte el referente empírico, la sistematización de la experiencia y las bases teóricas de estos esfuerzos. En otros países como Argentina, Colombia, Chile y España, los recursos bibliográficos están en constante aumento de número, temas y calidad.

Por otro lado, existen en el estado de Jalisco diversos agentes culturales municipales que tienen una importante trayectoria, por lo que era necesario sistematizar sus experiencias a partir de la organización y formalización del conocimiento generado por su práctica profesional. Para ello se propuso la realización de una colección editorial llamada Cuadernos para la gestión cultural municipal, la cual tuvo como objetivo específico sistematizar y socializar experiencias y metodologías en gestión cultural municipal. Los cuadernos y sus temáticas fueron:

1. Diseño de proyectos culturales.
2. Gestión de recursos para proyectos culturales.
3. Estrategias para la difusión de actividades culturales.
4. Evaluación de proyectos culturales.
5. Diseño y coordinación de talleres artísticos.
6. Coordinación de grupos artísticos.
7. Dirección de casas de la cultura y museos municipales.
8. Diseño y montaje de una exposición museográfica.

Se publicaron bajo la licencia de *Creative Commons* en físico y digital lo cual favoreció su circulación<sup>5</sup>.

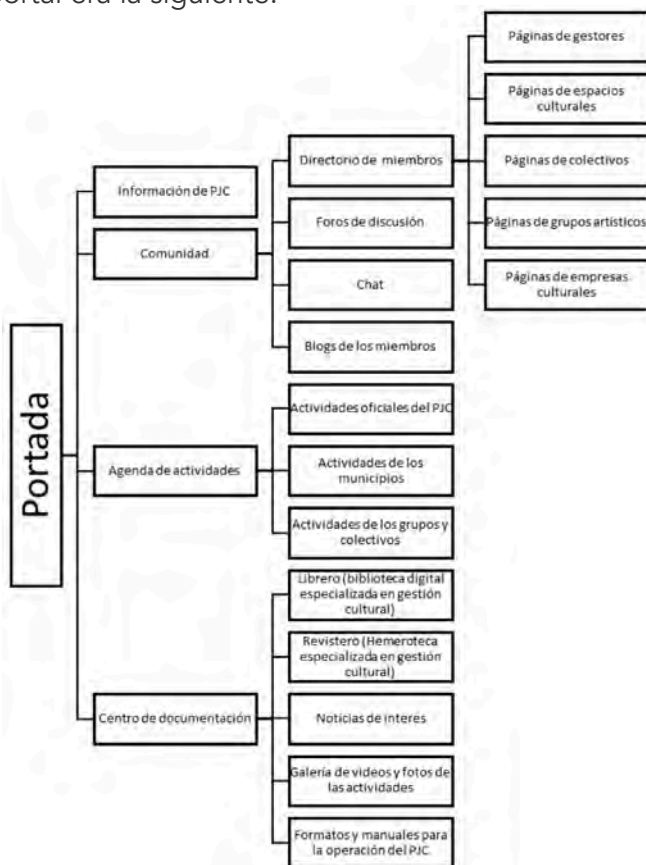
### 3. Portal Web Red de Gestores Culturales de Jalisco (RG CJ).

La utilización de las nuevas tecnologías es más necesaria hoy en día para lograr proyectar el trabajo cultural y optimizar los recursos. En este caso, la propuesta que se planteó implicaba la utilización de la web 2.0 que tiene como objeto de desarrollo las redes sociales o comunidades, dando mayor control a los usuarios en el manejo y gestión de su información, con un enfoque colaborativo y de construcción social. Además de utilizar una gama especial de servicios, que fomentan la colaboración y el intercambio ágil de información entre los usuarios de una comunidad o red social. Su utilización tenía como fin ser un referente en información, materiales, y noticias, un detonador de procesos a través del intercambio de experiencias; y un espacio de socialización por el encuentro directo entre los agentes.

Este esquema de portal web, propicia la socialización de experiencias mediante la ampliación del horizonte cognitivo al proporcionar referentes directos del trabajo realizado. Si se propicia la relación directa entre diferentes experiencias, se avanza en el sentido práctico y al quedar por escrito en la sistematización de la experiencia para su abstracción en documentos académicos. Al propiciar el contacto directo también se reduce el tiempo de respuesta y de apoyo para la acción cultural.

<sup>5</sup> El primer volumen se puede consultar en Mariscal y et al, 2012; y el segundo en Herrera y et al, 2012.

Esta línea de acción tubo como objetivo específico generar un espacio permanente e interactivo cuya función sea la difusión, socialización e intercambio de información y experiencias de la gestión cultural en los municipios del estado de Jalisco, a través del diseño, desarrollo y operación de un portal web. La arquitectura del sitio estaba basada en un modelo de redes sociales, de fácil administración y centrado en el intercambio y la colaboración. La estructura del portal era la siguiente:







Todas estas líneas de acción estaban en caminadas para fortalecer las capacidades de los agentes culturales municipales de Jalisco, pero es importante aclarar que estaban articuladas estratégicamente para la formación de un perfil deseado, delimitando las competencias básicas y especializadas necesarias para el trabajo cultural a nivel municipal<sup>6</sup> y que atendiera las necesidades de operación del PJC. Las competencias básicas son aquellos conocimientos, habilidades y valores para el diseño, operación y evaluación de acciones culturales con un enfoque hacia el desarrollo local, las cuales son:

1. Conceptualización y contextualización de la cultura.
2. Diagnóstico cultural.
3. Diseño de proyectos culturales.
4. Gestión y administración de recursos.
5. Comunicación de la cultura.
6. Conformación y manejo de equipos de trabajo.
7. Operación y seguimiento de acciones culturales.
8. Evaluación de proyectos culturales.

.....  
<sup>6</sup> La propuesta de este perfil se basa en los estudios de perfiles profesionales realizados por el Observatorio Cultural de la UBA (Schargorodsky, 2003) y por la Red Iberoamericana de Unidades de Formación y Capacitación en Gestión Cultural (Iberformat, 2004).



Por su parte, las competencias especializadas, son aquellos conocimientos, habilidades y valores de algún campo cultural y/o ámbito de desempeño laboral de la gestión cultural municipal, las cuales son:

1. Gestiona espacios culturales municipales
2. Organiza festivales culturales
3. Diseña y coordina talleres artísticos
4. Dirige y gestiona grupos artísticos
5. Diseña y realiza montajes museográficos
6. Gestiona el patrimonio cultural local
7. Organiza servicios culturales
8. Diseña e implementa estrategias de mercadeo cultural

El proyecto buscó articular las diferentes líneas de acción para que permitieran el desarrollo de las competencias de manera autogestiva por parte de los agentes culturales municipales. La siguiente matriz ilustra la manera en que cada una de las líneas aporta al desarrollo de las competencias básicas y especializadas:

	Competencias	Líneas de acción		
		Cuadernos	Jornadas	RGCJ
Básicas	Contextualiza las prácticas culturales		X	X
	Conceptualiza la gestión cultural como estrategia de desarrollo social	X	X	X
	Identifica e interpreta la legislación que norma el campo de la cultura en Jalisco		X	
	Identifica y aplica modelos de política cultural acordes a su contexto local		X	X
	Diseña e implementa diagnósticos culturales		X	X
	Diseña proyectos culturales	X	X	X
	Gestiona y administra recursos	X	X	X
	Diseña e implementa estrategias de comunicación de las acciones culturales	X		X
	Conforma y organiza equipos de trabajo			X
	Opera y da seguimiento a las acciones culturales	X		X
Especializadas	Diseña y aplica estrategias de participación ciudadana en los proyectos culturales			X
	Sistematiza su práctica y evalúa las acciones culturales	X		X
	Gestiona espacios culturales municipales	X		X
	Organiza festivales culturales	X		X
	Diseña y coordina talleres artísticos	X		X
	Dirige y gestiona grupos artísticos	X		
	Diseña y realiza montajes museográficos	X		X
	Gestiona el patrimonio cultural local			X
Organiza servicios culturales		X	X	
Diseña e implementa estrategias de mercadeo cultural			X	



## Conclusiones

A partir del análisis que se hizo durante dos años de la operación de una política cultural pública a nivel estatal (provincial o departamental según sea el país), se observó que era fundamental contar con agentes culturales municipales capacitados, esto tiene relevancia, ya que la burocracia cultural municipal (al menos en México), tiene una alta rotación con el cambio de administración cada tres años, pues en su mayoría los responsables de la política cultural municipal toman su encargo con poca o nula experiencia en el trabajo cultural.

Ante esta necesidad de capacitar a los “nuevos trabajadores de la cultura” cada tres años, es importante contar con una estrategia de formación que vaya más allá de los cursos y talleres presenciales (regularmente centralizados en la capital del estado) por lo que es necesario:

1. Que la capacitación cultural no se centre solo en los trabajadores gubernamentales en turno, sino también en un mayor número de agentes culturales locales que por su labor (docentes, creadores, empresarios, etc.) o por voluntariado (grupos artísticos, colectivos, etc.) participan en la dinámica cultural de los municipios, ya que éstos son el Capital Social que puede trascender los vaivenes de los cambios de administración.
2. Aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación para ampliar, potenciar y propiciar la circulación de la información especializada, el contacto entre diversos agentes culturales del estado



y sobre todo hacer visible el trabajo que se realiza desde las diversas regiones del Estado.

3. Identificar y visibilizar los saberes empíricos de los gestores culturales municipales, así como la construcción, sistematización y socialización colectiva de experiencias en el trabajo cultural, apostando hacia la creación de la inteligencia colectiva de las comunidades de conocimiento especializadas en gestión cultural aprendida desde la práctica.
4. La diversificación de las formas y los medios de formación cultural centrados en la autogestión a partir de las necesidades concretas, actuales y apremiantes de los agentes culturales locales.

Sin duda, la capacitación cultural no es la panacea ni la solución a diversos problemas a los que nos enfrentamos en el sector cultural como son el financiamiento, la precaria legislación, la necesidad de la conciencia social de la importancia del patrimonio cultural local, la mejora en el equipamiento de la infraestructura y cientos de problemáticas comunes. Sin embargo, consideramos que en la medida en que se fortalecen las capacidades de los agentes culturales locales, se mejora la operación de las políticas culturales públicas y aprovechar los recursos (financieros, sociales, culturales, materiales, ambientales, etc.) para la consecución de los objetivos de la acción cultural.



## Fuentes consultadas

- Herrera Guevara, P.; Bárcenas Castellanos, G.; Hernández Villegas, E.; Padilla López, F.; Urrea Triana, M.; Martínez Ortiz, F.J.; Sánchez Ramírez, G.; Mata Márquez, E. y Félix y Valenzuela, F. (2012), Cuadernos para la Gestión Cultural Municipal. Vol II. *Organización de acciones culturales*. Guadalajara: Secretaría de Cultura del Estado de Jalisco y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Disponible en: <http://observatoriocultural.udgvirtual.udg.mx/repositorio/handle/123456789/182>
- Iberformat (2004), *Formación en Gestión Cultural y Políticas Culturales*. Barcelona: UNESCO. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001386/138686s.pdf>
- Mariscal Orozco, J.L.; Ochoa Oroz, C.; Hernández Valencia, L.G. y Aguilar Velasco, A. (2012), Cuadernos para la Gestión Cultural Municipal. Vol I. *Diseño de la acción cultural*. Guadalajara: Secretaría de Cultura del Estado de Jalisco y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Disponible en: <http://observatoriocultural.udgvirtual.udg.mx/repositorio/handle/123456789/101>
- Martinell, Alfons (2007), "La formación en gestión cultural en Iberoamérica: reflexiones y situación" en *Pensar Iberoamérica*. Revista de Cultura. No. 10. Organización de Estados Iberoamericanos. Recuperado de: <https://sic.cultura.gob.mx/documentos/1197.pdf>
- Schargarodsky, Hector (2003), *Estudio de perfiles profesionales del personal cultural en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Observatorio Cultural UBA y UNESCO.
- Secretaría de Cultura de Jalisco (2008), Programa Jalisco en la Cultura. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.
- Secretaría de Cultura (2013), *Programas para la difusión cultural. Seis años construyendo*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.
- Secretaría de Cultura (2013), *Infraestructura para el desarrollo cultural. Seis años construyendo*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.



# TERCERA PARTE

Agencia social y  
participación  
ciudadana

# Con-gestión cultural. Las organizaciones culturales de la ciudad de La Plata. Análisis de su gestión y problemática

Martín Aníbal Zúccaro\*

## Introducción

La ciudad de La Plata es la capital de la provincia de Buenos Aires (Argentina), y una ciudad eminentemente universitaria; esta situación lleva a una gran presencia de jóvenes durante las épocas de estudio, provenientes de distintas localidades del interior de la provincia, lo que trae aparejado una vida cultural intensa y diversificada, con una gran variedad y cantidad de equipamientos culturales: museos, teatros, bibliotecas, centros culturales, entre otros.

Entre las organizaciones que se dedican a la actividad cultural encontramos aquellas que lo hacen desde el ámbito público; las del ámbito privado (en general, más cercanas al concepto de espectáculo o entretenimiento); y las pertenecientes al tercer sector (también denominadas organizaciones de la sociedad civil o sin fines de lucro, que

.....  
\* Gestor cultural y docente de la Universidad Nacional de Avellaneda (Argentina).  
Correo electrónico: mazuccaro@yahoo.com.ar



adquieren diversas formas asociativas). Nuestra investigación se propone reconocer las características particulares de la administración y gestión de estas últimas.

La elección se fundamenta en la consideración de las organizaciones culturales sin fines de lucro como el grupo más representativo de la actividad cultural de la ciudad. En la mayoría de los casos, se trata de asociaciones que surgen desde las necesidades e inquietudes de los vecinos de un barrio, o grupos con intereses y objetivos comunes, donde su labor complementa y cubre los espacios en que el Estado no interviene.

A pesar de la importancia señalada, no existen datos estadísticos a nivel local sobre su actividad; aunque resulta suficiente con observar la cantidad de organizaciones existentes, o los suplementos de cultura y espectáculos de los periódicos regionales, para darse cuenta de la relevancia que éstas han adquirido y la amplia y variada oferta de actividades y servicios que brindan. No obstante la trascendencia que se puede adjudicar a las asociaciones como factor de integración social y de desarrollo económico, el estudio de ellas como sector, desde la perspectiva de las ciencias administrativas, o en forma más amplia, desde las ciencias económicas, está muy poco desarrollado en nuestro país.

Este trabajo fue desarrollado entre 2008 y 2010 como parte de una línea de investigación sobre organizaciones culturales desarrollada desde 2005 en el Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Como antecedente directo, podemos mencionar una investigación anterior del

autor sobre las necesidades de formación en la gestión y administración de centros culturales y teatros independientes de la ciudad. En esa oportunidad, dadas las características del proyecto, debimos acotar el objeto de estudio y dar prioridad a la obtención de datos de carácter cualitativo.

Por el contrario, para este estudio, ampliamos el grupo objetivo a todo tipo de organizaciones culturales a fin de representar la diversidad existente: museos, bibliotecas, centros de formación artística, colectividades, teatros, centros culturales, compañías de artistas, etcétera. Con el propósito de obtener resultados de mayor precisión, que caractericen fielmente la realidad del sector, hicimos especial hincapié en la obtención de datos de tipo cuantitativo para complementar la labor iniciada en aquel primer proyecto.

El título del trabajo posee, al menos, dos posibles interpretaciones. Puede leerse como dos palabras separadas: “con gestión”, y pensar en la existencia de orden y equilibrio en la administración de las organizaciones culturales, y también puede considerarse como una única palabra: “congestión”, que nos da la idea de confusión, caos, desorden, o desorganización. La disyuntiva, entonces, ha quedado planteada; esperamos que a partir de su lectura se logre vislumbrar algunas respuestas al respecto.

## Objetivos

El objetivo principal es reconocer las características particulares de la administración y gestión de las organizaciones culturales sin fines de lucro de la ciudad de La Plata.

Como objetivos secundarios, podríamos señalar:

- Generar una metodología de investigación para el análisis de la gestión de organizaciones culturales sin fines de lucro que sea apropiada para aplicar en otros ámbitos o en organizaciones de otra rama de actividad, y crear las bases para la posterior comparación y determinación de diferencias y similitudes.
- Explorar los principales problemas que enfrentan estas instituciones y sus posibles causas.
- Obtener un mapeo cultural de la ciudad.

## Metodología de trabajo

Trabajamos con información proveniente de fuentes primarias y secundarias. En relación con esta última, cobran importancia los trabajos realizados en Uruguay por Sandra Rapetti, en los cuales propugna la adopción de su metodología de investigación en otros países latinoamericanos. La información primaria se obtuvo a través de encuestas contestadas por los responsables de la dirección de las organizaciones o quienes ocupan un papel relevante en su gestión. Recurrimos, además, a la observación de las organizaciones en su labor diaria y durante las actividades organizadas, y llevamos a cabo un registro fotográfico de éstas.

Por otro lado, buscamos la interacción con diferentes protagonistas vinculados al sector, con el objeto de difundir el trabajo en distintos ámbitos desde el momento inicial, recabar información y realimentar la investigación, incorporando sugerencias aportadas por diferentes actores durante el transcurso de ésta.

Para la elaboración de la encuesta, utilizamos como modelo el desarrollado por Rapetti en su investigación en la ciudad de Montevideo, pero lo adaptamos a los objetivos planteados en esta investigación, a la realidad local y a la información necesaria para obtener los resultados esperados. Los aspectos de gestión que pretendimos abarcar fueron: la planificación, toma de decisiones, estructura, recursos humanos, financiamiento, sistemas de información, y comunicación y mercadotecnia, además de un análisis de los usuarios, los servicios que brindan, la competencia, su problemática, las necesidades de capacitación, entre otros. Las encuestas fueron contestadas por los directores, presidentes, representantes o miembros con participación activa en la gestión de las organizaciones.

En relación con el objeto de estudio, podemos consignar que el sector cultural reúne organizaciones de una gran diversidad; específicamente, en el grupo de las entidades sin fines de lucro podemos encontrar: teatros, centros culturales, museos, centros de formación artística, asociaciones de apoyo, bibliotecas, compañías de artistas, entre otras. Intentamos abarcar todas estas categorías para conocer en forma precisa la realidad del sector. Los criterios que establecimos para determinar si una organización formaría parte del análisis fueron que:



- Desarrollen actividades culturales, y que ésta fuera su principal actividad, comprendiendo en este concepto todo tipo de áreas temáticas.
- Se encuentren constituidas en la ciudad de La Plata.
- Posean las condiciones de: sin fines de lucro, no partidarias y no gubernamentales.
- Tengan actividad permanente y no esporádica.

El universo a considerar quedó formado por 133 organizaciones, que fueron agrupadas en seis categorías: centros culturales, teatros, museos, bibliotecas, colectividades, otros. Partiendo de aquél, se seleccionó una muestra compuesta por 30% del total, que fue utilizada para la realización de las encuestas y la recolección de información; en total, abordamos 40 casos.

Por otro lado, y una vez comenzado el trabajo de análisis de los datos, pudimos subagrupar a las organizaciones de acuerdo con una variable importante para su comparación y conclusiones: la antigüedad de la organización. Consideramos, entonces, la existencia de tres grupos: las organizaciones jóvenes, las adultas y las no clasificables. En el primer subgrupo incluimos a los centros culturales y teatros; en el segundo, a museos, bibliotecas y colectividades; y en tercero, al grupo antes señalado como "otros". Esta subagrupación encontró justificación en los datos de la antigüedad promedio de las organizaciones que los integran y permitió hacer observaciones diferenciadas para cada uno de los grupos, lo que resultó de gran importancia para las conclusiones del trabajo.

## Algunos resultados

Sería imposible, por las características de esta presentación, exponer todos los resultados de la investigación original; sin embargo, a continuación compartimos algunos aspectos que vale la pena destacar.

### *Localización geográfica*

Es destacable que 56% desarrolle su actividad en los barrios y contribuya de esa forma a la desconcentración de las actividades culturales, factor que debería complementarse con la presencia del Estado, ya sea a través de equipamientos o de acciones eventuales, situación que no puede corroborarse de modo fehaciente en la actualidad.

### *Posesión de sede propia*

El 41% de organizaciones jóvenes alquilan un local y ninguna posee un inmueble propio; en el otro extremo, entre las adultas, sólo 6% afrontan la necesidad de alquilar y casi 60% de ellas es propietaria.

### *Colaboración y trabajo en red*

Es de destacar la solidaridad entre distintas organizaciones y la importancia que adquiere el trabajo en red; sólo a título de ejemplo podemos mencionar el caso de alguna de las asociaciones que ante una dificultad para mantener un lugar propio, se han reubicado en espacios pertenecientes a otras para continuar, de esa forma, en funcionamiento y combinando sus actividades, propuestas y proyectos.

- **Relación con el barrio:** llama la atención el hecho de que 41% de los encuestados señalen que la gente del barrio adquiere una baja o nula importancia. Si bien hay casos en los que esto puede ser la consecuencia de una decisión premeditada, sería interesante prestarle atención a la hora de plantear mejoras o cambios de estrategias para el sector.
- **Competencia:** 40% de los encuestados creen que todos los sectores, tanto el ámbito público como el privado empresarial, y el tercer sector (asociaciones sin fines de lucro), ofrecen el mismo nivel de competencia; 10% piensan que la competencia proviene exclusivamente de las instituciones del Estado; 5%, del sector privado; y 45%, de otras organizaciones culturales sin fines de lucro. Este último valor es llamativo si lo comparamos con la opinión de quienes consideran que no existe ningún tipo de competencia en el sector y que el desarrollo de cada una de las instituciones lleva al desarrollo de todo el grupo.
- **Atracción de usuarios:** al consultar a los encuestados sobre las variables que cobran mayor importancia para atraer a los usuarios o el público de la organización, se otorga mayor consideración a la calidad, originalidad y diversidad de las actividades ofrecidas que a la publicidad o a los bajos precios; este factor nos indica el esfuerzo, trabajo y voluntad de superación del sector.
- **Planificación:** casi la totalidad de las organizaciones declaran planificar, 65% de manera sistemática y

como forma habitual de trabajo, y 32% sólo para determinadas actividades. Además, pedimos a los entrevistados que especificaran las actividades que incluye su planificación para poder evaluar la verdadera comprensión del concepto y verificar su efectiva utilización. Llegamos a resultados algo distintos; por ejemplo, sólo 18% de quienes declaran planificar mencionan entre dichas actividades la definición de objetivos, el establecimiento de estrategias, o la evaluación y control. Esto debe alertarnos sobre otro posible factor a corregir respecto a la gestión de estos espacios.

- Definición de la misión organizacional: si nos atenemos a las pautas y características que la teoría identifica para la enunciación correcta de la misión: que sea clara y sencilla, fácil de comprender, breve, real y alcanzable, motivadora de la acción, transformadora de la vida organizacional, que contenga los objetivos y filosofía institucionales, etcétera, podríamos concluir que sólo 25% de las organizaciones efectúan una adecuada definición de ella.
- Incorporación de personal: acerca de la forma en que se producen las incorporaciones, existen varios elementos que entran en juego, y el que más se destaca es la relación de amistad con otros integrantes, seguido por los usuarios de los servicios de la institución que terminan transformándose, por su participación y presencia frecuente, en integrantes de las asociaciones. Si bien los motivos más frecuentes resultan naturales, sería positiva la mayor utilización





de convocatorias públicas y búsquedas específicas con el propósito de conseguir las personas más capacitadas e idóneas para los distintos puestos, y evitar problemas posteriores, como la rotación o deserciones.

- **Voluntariado:** el reconocimiento del trabajo voluntario está presente en casi la totalidad de asociaciones, o al menos esto es lo que se declara. Debería estudiarse con mayor detenimiento si se trata únicamente de una expresión de deseo o una realidad efectiva. Teniendo en cuenta la alta rotación de los voluntarios o la falta de permanencia, debería evaluarse si las formas que se plantean como retribución simbólica por su labor son las adecuadas o podrían mejorarse.
- **Becarios o pasantes:** en promedio, existen tres becarios por organización, pero sólo 10% de las instituciones cuentan con ellos. Esto puede atribuirse a la débil relación entre el sector y la universidad, principal fuente de pasantes. Si bien en los últimos años esta situación ha venido cambiando, podemos considerar un llamado de atención para tener en cuenta y seguir trabajando en el mismo sentido. Debe considerarse, además, el nivel de educación superior, en especial carreras de nivel terciario, como Bibliotecología, Museología, Tecnicatura en Gestión Cultural, entre otras, de las cuales puede provenir parte de los interesados en obtener experiencia a través de pasantías.
- **Clima organizacional:** entendemos como tal las percepciones compartidas por los miembros de una

organización respecto al trabajo, el ambiente en que éste se da, las relaciones interpersonales que tienen lugar en torno a él y las diversas regulaciones que lo afectan. Éste ha sido calificado en forma positiva por los encuestados, lo que constituye una importante fortaleza de este tipo de asociaciones.

- Relación con el sector empresarial: esta relación ha sido muy poco desarrollada, no sólo en el aspecto de la difusión de las actividades, sino también para temas como la búsqueda de fondos (patrocinio empresarial) y el trabajo en proyectos conjuntos. Sería interesante analizar el origen de esta débil relación. En referencia al patrocinio, a pesar de que 75% de las instituciones que gestionaron la posibilidad de obtenerlo, lo han conseguido en pocas oportunidades; apenas 6% de ellas han fracasado por completo en la búsqueda. Estos resultados podrían interpretarse como una posibilidad existente a la espera de ser mejor aprovechada. Esto nos llevaría a analizar cómo se efectúan las búsquedas.
- Fuentes de ingresos: 60% de las organizaciones indicaron como problema la escasa generación de ingresos a partir de los servicios que brinda la institución, lo que debe oficiar como señal de alerta para la introducción de cambios en éstos. Casi 60% utilizan como fuente de recursos los aportes personales de los integrantes; un número demasiado alto pensando en su sustentabilidad. El monto de dichos aportes puede significar una parte preponderante del total de los ingresos o, simplemente, un pequeño desembolso para cubrir



déficits temporales o de carácter parcial. En general, la importancia es alta; no obstante, cualquiera que sea el caso, esa falta de independencia entre los recursos de la organización y los de sus miembros no resulta positiva para su continuidad en el tiempo.

- Subsidios públicos: en relación con los subsidios de organismos públicos, observamos un bajo nivel general de 20% para los de la comuna y los del gobierno provincial, y 30% para los de la nación. La escasa explotación de esta fuente de recursos puede encontrar muchas explicaciones, entre ellas la falta de información sobre convocatorias de ayudas; las dificultades entre las organizaciones culturales sobre la elaboración de proyectos; las condiciones o exigencias que establecen algunas entidades para su otorgamiento; la imposibilidad para disponer de personal dedicado exclusivamente a la tarea de búsqueda de recursos en general o de subsidios en particular, etcétera.
- Problemática: entendemos como problema aquellas situaciones o factores que ponen en peligro la capacidad de la organización para alcanzar los objetivos y metas; consultamos a las instituciones encuestadas sobre la presencia de dichas situaciones en su práctica habitual, y las clasificamos en cuatro grandes dimensiones: problemas económicos, de recursos humanos e infraestructura, referentes a la política gubernamental, y otros. Haciendo un ranking de los cinco más señalados, tendríamos: el escaso apoyo económico de la municipalidad; el escaso apoyo económico del sector provincial;

la poca generación de ingresos a partir de los servicios que brinda la institución; la falta de políticas culturales por parte de la comuna; y la ausencia de políticas culturales por parte del gobierno provincial. Sólo una de las opciones se relaciona con una debilidad propia de las instituciones, la señalada en tercer lugar, la cual es factible corregir y constituye un reto a abordar en lo inmediato. Las demás concierne a situaciones ajenas, difíciles de modificar desde una organización en particular. Como contrapartida, los cinco problemas menos mencionados fueron: los de envejecimiento de los socios y de la institución; remuneración escasa a los empleados; dificultades para alquilar la sede; falta de equipamiento en la sede; y apuros para sostener la participación y el compromiso de los voluntarios. Si prestamos atención, estas cinco opciones tienen que ver con cuestiones propias de las asociaciones y, por lo tanto, con posibilidad de modificar. Esto puede ser una simple coincidencia, pero podría interpretarse como una tendencia de las instituciones a mirar hacia afuera más que hacia dentro a la hora de analizar las dificultades y problemas que deben enfrentar, lo cual debería corregirse para lograr una visión completa de la realidad.

## Discusión y conclusiones

En relación con los objetivos planteados al inicio del estudio, podemos concluir que hemos logrado abordarlos, en mayor o menor medida, y reconocido las

características particulares de la administración y gestión de las organizaciones culturales sin fines de lucro de la ciudad, como propugnaba el fin general de esta investigación.

Es importante consignar que la intención última, en todo momento, no fue el planteo de soluciones absolutas a las situaciones o problemas identificados, sino simplemente abrir el debate para definirlos de manera correcta y encontrar respuestas en forma mancomunada y participativa entre todos los actores que intervienen en el sector: las mismas organizaciones, el sector público a través de sus representantes, el sector privado empresarial, la universidad...

Algunas ideas que sería interesante destacar antes de terminar son:

Uno. La importancia de este tipo de organizaciones del tercer sector y del servicio que brindan, al complementar la actividad del Estado y llegar a lugares donde éste no interviene, ha quedado demostrada, así como su potencial de crecimiento. Para corroborarlo, basta confirmar algunas cifras relacionadas con su público, el nivel de actividad, la cantidad de personas que las conforman, los puestos de trabajo que generan, etcétera. Sin embargo, para que este servicio sea de calidad, es necesaria la existencia de organizaciones sustentables, eficaces y eficientes, que logren trascender y sobrevivir más allá de sus fundadores o miembros. El buen servicio estará ligado de modo ineludible a la mejora de los procesos de gestión y obtención de recursos.

Dos. La necesaria profesionalización del sector hoy en día no puede discutirse. El arte –o en forma más amplia,

la cultura– no puede desvincularse de la administración. Por ello, los directores o gestores de estos espacios deben mejorar y actualizar continuamente su formación para cumplir con eficacia su tarea. Cada proyecto institucional será sostenible si alcanza una mayor productividad, si optimiza su administración de recursos, si se incorporan técnicas y herramientas de planificación estratégica, si mejora el desempeño de cada uno de sus miembros y el del equipo. En aquellos casos en los que la dirección queda en manos de los propios artistas, debería considerarse la asociación o el trabajo conjunto con profesionales provenientes de disciplinas con fuertes contenidos de gestión.

Tres. Además de lo señalado en el punto anterior, la profesionalización debe ir acompañada del reconocimiento de la labor del trabajador cultural; así, surge la necesidad de una justa retribución por su actividad. Es conveniente obrar para cambiar un valor cultural profundamente arraigado en la sociedad –en particular en la Argentina, así como en tantos otros países– que marca que los trabajadores de la cultura, ya se trate de artistas, gestores culturales, docentes, diseñadores, escritores, técnicos, deben trabajar en forma desinteresada, gratuita o por un salario reducido; es decir como cualquier profesional, de cualquier disciplina, debe propugnarse un reconocimiento económico acorde con su nivel de capacitación y dedicación.

Cuatro. Es destacable el accionar conjunto que se manifiesta entre las organizaciones de la sociedad civil, el nivel de solidaridad y la importancia que adquiere el trabajo en red; resultan auspiciosas las iniciativas de conformación de redes que han comenzado a gestarse, como la Red de Centros Culturales y la Red de Teatro Comunitario, entre otras.

A través de ellas se suele buscar la consideración como grupo con intereses comunes, sumar los esfuerzos particulares, y mejorar la realidad del sector. En sentido contrario, debe prestarse especial atención a la débil relación de las asociaciones con el sector público y con el privado empresarial. Si estos vínculos logran extenderse, contribuirían al desarrollo de recursos, la difusión de las actividades y el trabajo en proyectos con objetivos comunes.

Cinco. Hemos identificado dos grupos bien diferenciados: el de las organizaciones jóvenes, representadas por los centros culturales y los teatros, y el de las organizaciones adultas, compuestas por museos, colectividades y bibliotecas. Esta división permitió realizar observaciones particulares para cada uno de ellos, lo que resultó de gran importancia para nuestros resultados. Incluso, podemos pensar en dos modelos distintos de gestión: uno tradicional, asociado al grupo de las adultas, con apego a las normas, menos flexible, con dificultades para adaptarse a los cambios e involucrar a las nuevas generaciones, y un nuevo modelo, referente a las jóvenes, en el cual prima la colaboración, el trabajo en red, la flexibilidad y la adaptación a las modificaciones en el contexto, que incorpora las nuevas tecnologías y con alto nivel de participación. Este último parece ser consecuencia natural del dinamismo y el vértigo de los tiempos que corren. Sin embargo, podría pensarse también en los dos modelos señalados como dos etapas del ciclo de vida de las organizaciones, en las que, a medida que crecen y se afianzan, naturalmente tienden a modificar algunas pautas de su gestión e incorporar la sistematización a determinados procesos. Este tema, dada su relevancia, debe ser estudiado con mayor precisión y resulta muy interesante para continuar con su análisis en futuras investigaciones.

Seis. Los estudios de este tipo resultan tan importantes para las organizaciones analizadas y para el sector académico, pues ayudan a aprender de su experiencia y sus características particulares, e implican beneficios para ambas partes. En particular, para los licenciados en Administración el trabajo con las instituciones culturales otorga la posibilidad de aprender de sus características, quebrantar los esquemas tradicionales y ampliar su campo de acción.

Para finalizar, volvamos a los orígenes y pensemos de nuevo en el título del trabajo: con-gestión cultural y sus múltiples interpretaciones. Si hablamos de “congestión”, palabra que el diccionario define como una “obstrucción ocasionada por el exceso de personas o vehículos”, se nos viene a la mente la idea de confusión, caos, desorden, desorganización; ese mismo caos o desorganización que se puede percibir en un primer vistazo sobre la gestión de las organizaciones culturales. Luego, al analizarlas en profundidad, hemos podido verificar que no existe tal desorden, sino que se trata de una forma particular de trabajo, un trabajo “con gestión”, en toda la dimensión del término. Si bien el accionar cotidiano puede parecer desordenado, con predominio de lo urgente frente a lo importante, puede entenderse que se trata de una lógica implícita de trabajo, a consecuencia del dinamismo y la tendencia al cambio del sector, la complejidad y heterogeneidad de la demanda, la escasez de tiempo, y los variados problemas que suelen enfrentar las asociaciones. Sin embargo, esta lógica no ha dado tan malos resultados, a juzgar por la cantidad de organizaciones existentes y los años en actividad que llevan desarrollando su labor comprometida por el arte y la cultura.



Esto no implica que no haya muchas cosas por corregir y perfeccionar, cuestiones que creemos que mejorarían mucho la actividad y que esperamos, humildemente, poder contribuir a modificar; sólo que, como propone el músico uruguayo Jorge Drexler en una de sus canciones, creemos que lo importante en este camino que hemos comenzado a transitar es “amar la trama más que el desenlace”, como nos vienen enseñando nuestras organizaciones culturales desde hace tanto tiempo.



## Referencias bibliográficas

- Bayardo, R. (2001). *Cultura, artes y gestión. La profesionalización de la gestión cultural*. Presentado en las III Jornadas de Investigación del Instituto de Historia del Arte Argentino y Latinoamericano, Buenos Aires.
- Calcagno, N. y Torterola, E. (2006). *La medición de la economía cultural en la Argentina*. Informe diagnóstico del Laboratorio de Industrias Culturales perteneciente a la Secretaría de Cultura de la Nación, Buenos Aires.
- Fassio, A., Pascual, L. y Suárez, F. (2002). *Introducción a la metodología de la investigación aplicada al saber administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Grigera, T., Mancuso, G. y Manuele, M. (2004). PAmOA. La psicología desde la administración mira las organizaciones del arte. En *Primeras Jornadas del Mercosur y Segundas Bonaerenses sobre Patrimonio Cultural y Vida Cotidiana*. La Plata: Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires.

- Huarte, C. (2005). *Centros culturales independientes de La Plata: una mirada comunicacional*. Tesis de grado de la licenciatura en Comunicación Social de la UNLP, La Plata.
- Mintzberg, H. (1991). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Pernas, M. (2004). Especialistas en gestión cultural. *Clarín*, suplemento económico, 8 de febrero.
- Rapetti, S. (2001). *Pasión por la cultura. Una investigación sobre la gestión, el financiamiento y la problemática de las organizaciones culturales de Montevideo*. Montevideo: Editorial Trilce/Fundación Rockefeller.
- \_\_\_\_\_ (2002). Buscando caminos. Gestión, financiamiento y perspectivas de las organizaciones culturales del interior del Uruguay. Investigación realizada en Salto, Colonia y Maldonado con el apoyo de la División de Políticas Culturales y del Diálogo Intercultural de la UNESCO, Montevideo.
- Ruiz, R. (2004). Abrir nuevas puertas para el arte platense. *El Día*, 2 de marzo.
- UNESCO (1982). Declaración de México sobre las Políticas Culturales. México.
- Zúccaro, M. (2006). Necesidades de formación en la gestión y administración de las organizaciones culturales de la ciudad de La Plata. Trabajo de investigación realizado como becario del Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP.

# El arte de gobernar la cultura. Paradigmas e instrumentos de la acción pública: ¿una verdadera participación en Chile?\*

Norma Muñoz del Campo\*\*

## Introducción

Luego del ingreso, en 2013, de un proyecto de ley que busca crear el Ministerio de la Cultura en Chile, reflexionamos sobre los diez años de vida del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA). Esta institución “híbrida”, como fue calificada por algunos parlamentarios durante los años del debate en el Congreso Nacional, se convirtió en el flanco de reinterpretaciones, entrecruzamientos y reconstrucción

.....  
\* Esta propuesta se basa en el análisis realizado en mi tesis doctoral titulada “El Estado y la cultura en Chile 1989-2008: los desafíos de la construcción de una categoría de intervención pública”, financiada por el Conicyt y la Embajada de Francia en su programa Becas Master2-Doctorado. Parte integral de esta propuesta fue presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Gestión Cultural en el Eje de Políticas Culturales, Universidad de Santiago de Chile (Santiago-Chile), en abril de 2014, y en el Congreso de LASA, Chicago, en mayo 2014. Una parte de estas temáticas han sido tratadas en publicaciones recientes en inglés (Muñoz, 2014a) y francés (Muñoz, 2013). Esta publicación permite el cruce de estas propuestas al idioma español con algunos aportes y actualizaciones en vías de la creación del Ministerio de la Cultura y el Patrimonio en Chile.

\*\* Académica del Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de La Sorbonne (Paris III, Institut des Hautes Études de l’Amérique Latine, IHEAL). Correo electrónico: norma.munoz@usach.cl

de espacios de fuerza (Muñoz, 2014a). Aquí, buscamos comprender la institución como factor sociológico y definirla “no sólo por sus reglas, procedimientos, o normas formales”, sino a través de los “sistemas de símbolos, esquemas cognitivos y modelos morales que entregan marcos de significación que guían la acción humana” (Hall & Tylor, 1996, p. 482).

Existe una incertidumbre que está en el origen de la política cultural: cómo definir un sector que se basa en un concepto transversal y en sí ambiguo: la cultura. En efecto, los marcos de la acción pública en este ámbito están en continuo debate y reconstrucción. Esta situación genera dinámicas que caracterizarán este sector que “no es como los otros” y trae, al mismo tiempo, un tema fundamental en el análisis de política pública, que es la legitimidad de acción (del Estado). Pierre Lascoumes y Jean Pierre Le Bourhis (1997) destacan que ciertas características identificables tanto en el ámbito del medio ambiente como en el de la Cultura se han ido transformando en tendencias “crecientes en las formas contemporáneas de políticas sectoriales clásicas” (p. 11): transversalidad de problemas, participación de actores heterogéneos, distintas escalas de acción (internacional, nacional, regional, local), complejidad de los instrumentos de intervención, entre los más importantes.

La creación de un ministerio nos envía al periodo de transición a la democracia y al sueño de contar con una institución superior en la materia. El CNCA fue creado en 2003 y representó la culminación de un debate iniciado en dicho contexto. Su objetivo era fundamentalmente potenciar el desarrollo cultural del país con una política de Estado a largo plazo y solucionar la fragmentación presente

en el sector. Sin embargo, esta fragmentación, en parte solucionada, persiste y la creación del CNCA generó nuevas dinámicas no sólo de dispersión, sino que también otras que marcaron un sentido a lo que es (o no es) la política cultural en el país. Este breve análisis será guiado por las herramientas que entrega el análisis de las políticas públicas desde la perspectiva tridimensional de ideas, intereses e instituciones (Surel y Palier, 2005) para comprender cómo se “gobierna la cultura” en Chile, entendiendo las políticas públicas como procesos integrados en continua reconstrucción.

## Ejes contextuales y teóricos

Las líneas de un posicionamiento teórico que pretenden estructurar el análisis surgen desde la perspectiva tridimensional de ideas, intereses e instituciones. Este posicionamiento teórico tridimensional permitirá integrar los estudios neoinstitucionalistas y de instrumentación pública a los análisis cognitivos de políticas públicas, considerando también las dinámicas de la participación democrática. Este enfoque llamado “Tres i” representa un concepto que designa “una serie de elementos de análisis de políticas públicas: las ‘ideas’ los ‘intereses’ y ‘las instituciones’” (Palier & Surel, 2005, p. 10).

Esta perspectiva permite, en el caso del proceso de institucionalización de la cultura, proponer un análisis basado “en la idea de que estas variables explicativas no son exclusivas las unas de otras, pero pueden estar asociadas al menos *a priori* para delimitar los ejes de la investigación y las dinámicas pertinentes en el análisis del Estado en acción”



(Palier & Surel, 2005, p. 10). A la luz de estas reflexiones, parece entonces apropiado estudiar cómo se reflejarán estos elementos en el proceso de institucionalización de la cultura y cómo ellos condicionan la vivencia misma de las políticas públicas culturales implementadas por el fruto de este proceso institucional en el CNCA.

El enfoque tridimensional abordado aquí no se inscribe en una perspectiva lineal como aquella descrita por el ciclo de Jones (1970); al contrario, va más allá de las fases de construcción de un problema, de agenda, decisión y evaluación para estar también presente en el proceso implementación. Se entienden las políticas públicas como procesos integrados en continua reconstrucción. En el sector<sup>1</sup> cultural esta perspectiva es fundamental, ya que la relación del hombre con el mundo y con sí mismo está en permanente evolución.

Así se puede trazar el periodo del análisis aquí propuesto, comenzando por el plebiscito de octubre de 1988, que expresó la voluntad de la ciudadanía de terminar con la dictadura y preparar las elecciones democráticas para diciembre de 1989, en las cuales fue elegido Patricio Aylwin como el primero de los cuatro presidentes de la república

.....  
<sup>1</sup> Entendemos sector como fue definido por Muller (2004, p. 407), “una estructura vertical de roles sociales (en general profesionales) que fijan reglas de funcionamiento, de elaboración de normas y valores específicos, de selección de élites y de delimitación de fronteras, se presenta como la visión de estos sistemas de acción desde el punto de vista de la acción pública”.

consecutivos pertenecientes a la “Concertación”<sup>2</sup> y que asumió la Presidencia en marzo de 1990.

A partir de este momento comenzó un debate que tuvo lugar durante todo el decenio de 1990 y que culminó con la creación de una institución superior en materia cultural en 2003: el CNCA. Este debate que se sostuvo algo más de diez años fue atravesado por tres ejes fundamentales: el proceso de transición a la democracia y la democratización del sistema político; la implementación de un modelo de desarrollo que otorga un rol importante al mercado; y el proceso de reforma y modernización del Estado.

La definición de una política cultural pública se transforma en objeto de luchas entre intereses políticos y sectoriales; desde este contexto se construirán las significaciones que van a definir un paradigma cultural guiado por “la cultura es tarea de todos” (Muñoz, 2011, 2014b).

Para conocer y comprender los fundamentos de la política cultural y entender los orígenes de la construcción de un sector de acción pública,<sup>3</sup> es necesario hacer un seguimiento a dicho debate, que puede estructurarse con base en cuatro hitos: el programa presidencial del primer gobierno de la Concertación en 1989; la Comisión Ministerial Asesora de Cultura y su informe de 1991; el Encuentro de Políticas Públicas, Legislación y Propuestas Culturales, realizado en el Congreso Nacional en 1996; y la Comisión

.....  
<sup>2</sup> La Concertación de Partidos por la Democracia es una alianza de partidos, entre los cuales se encuentra: Partido Demócrata Cristiano, Partido Socialista, Partido por la Democracia y Partido Social Demócrata. Su origen se encuentra en otra alianza: aquella de la Concertación de Partidos por el No, creada para el plebiscito de 1988 y que ganó las elecciones desde 1989 hasta 2005.

<sup>3</sup> Ver nota 40 sobre la definición de sector de Muller (2004).

Asesora Presidencial en Materias Artístico Culturales, creada en 1997 para luego pasar a las dos cartas de navegación de la política cultural chilena difundidas en 2005 y 2011.

## Nacimiento de un paradigma de política pública: “la cultura es tarea de todos”

En un estudio anterior (Muñoz, 2011 y 2014a) se presenta este análisis desde la dimensión de las ideas y el análisis cognitivo de políticas públicas que las entiende como un “proceso de construcción de una relación al mundo” (Muller, 1995, p. 153). Se trata de seguir una reflexión que fue diseñando y definiendo los límites de Estado en el ámbito cultural. Existieron diferentes espacios de interacción que nos permiten observar y comprender la manera a través de la cual se comienzan a estructurar las ideas y los discursos que se convierten en la base de la política. Se identifican cuatro hitos antes mencionados, los cuales, como muestra el cuadro 1, permiten clasificar las reflexiones y propuestas en los tres ejes del estudio: las ideas que defienden una intervención del Estado en el ámbito cultural; los actores que hacen parte de la discusión; y las instituciones que son propuestas.

Este debate, al estar centrado sobre el tipo de institución apropiada para conducir las políticas públicas en materia cultural, definirá dos cuestiones fundamentales: el rol de la cultura en el desarrollo de la sociedad y la relación a establecerse entre el Estado y la cultura dentro de una nueva estructura. A partir de aquí, los principios continuamente defendidos serán aquellos de la libertad, el acceso, la participación y el pluralismo.





Cuadro 1. Hacia la cristalización del paradigma cultural

	Programa presidencial del primer gobierno de la Concertación en 1989	Comisión de Asuntos Culturales o Comisión Garretón de 1990	Encuentro de Políticas Públicas, Legislación y Propuestas Culturales, 1996	Comisión Ivelic creada en 1997
IDEAS: la construcción de una realidad: Desde "El apagón cultural" a "La cultura es tarea de todos"	<p>Soñar el país: el rol de la cultura en el contexto posdictadura, repensar, reconstruir una visión de la sociedad chilena y del desarrollo.</p> <p>"Construcción de intereses sociales pertinentes" (Jobert, Muller 1987).<sup>50</sup></p>	<p>La importancia de la cultura en el proceso de reconquista de la democracia.</p> <p>Relacionada con la unidad nacional, con los ejes de una cultura democrática.</p> <p>Definiciones de la cultura: forums internacionales.</p>	<p>La cultura es un elemento indispensable dentro de la estrategia de desarrollo.</p> <p>El Estado debe tomar responsabilidad en esta materia.</p>	<p>Chile está en deuda con la cultura: "La transición a la democracia en sus responsabilidades de reconstrucción del tejido social ha dejado este gran tema pendiente" (Mineduc, 1997).</p> <p>Se consolida "La cultura es tarea de todos".</p> <p>Las ideas de la eficiencia y eficacia desde la buena "gestión"/ "gestión cultural".</p>

<sup>4</sup> Para Jobert y Muller (1987), la construcción de intereses sociales pertinentes y la creación de redes de actores competentes (desde su acepción de interesados por un tema, más que de conocimientos respecto a éste) constituyen las dos dimensiones de un espacio de mediación que se interpreta en este estudio como el espacio de la política pública.

<p><b>Actores/ intereses</b></p>	<p>“Construcción de una red de actores competentes” (Jobert &amp; Muller, 1987)</p> <p>Repensar, reconstruir las relaciones entre el Estado y la sociedad considerando un nuevo actor: el mercado.</p>	<p>El Estado debe ser “más activo en la preservación y el desarrollo de tejido cultural propio a cada país” (Mineduc, 1991).</p> <p>Los actores implicados en el debate provienen principalmente de un solo ámbito: el artístico, salvo su coordinador, M.A. Garretón, quien proviene del mundo intelectual.</p>	<p>Alianzas que incluyen varios sectores, privado, público, sociedad civil y Estado.</p> <p>Los intelectuales van creciendo su participación en estas comisiones.</p>	<p>Se mantiene la estructura de poderes anterior: varios actores de sectores distintos: en una comisión presidencial. “La cultura es tarea de todos” que va a legitimar a los diferentes actores.</p>
<p>Una reconstrucción de espacios de poder en un ámbito no estructurado (no era considerado sector). Una práctica de consenso y prudencia respecto a este tema.</p>				

<b>Instituciones</b>	Se propone el "imperativo institucional": la necesidad del país de contar con una institución superior en la materia.	Diagnostica un ámbito altamente fragmentado, con presencia de duplicidad de funciones, de financiamientos y respecto a estos últimos: altamente escasos.  Esta comisión propone centrar los esfuerzos en una "Ley Marco" que creara una institución superior: un consejo para la cultura.	El Diagnóstico permite observar las mismas necesidades ya levantadas por la Comisión Garretón: La necesidad de crear una institución superior para la cultura. Destaca el hecho de la "deuda" que el estado de Chile tiene en esta materia.	La propuesta de esta comisión es también la creación de un consejo, con ciertas diferencias en cuanto a la figura institucional propuesta por la Comisión Garretón.
----------------------	---	---	---	---

Fuente: elaboración propia con base en actas e informes de reunión (Muñoz, 2014a).

Durante la década de los noventa va tomando fuerza la idea de que el Estado tiene una responsabilidad en la materia, pero al mismo tiempo no le correspondía a él tomar todas las decisiones, y que la sociedad civil tiene una función. El fantasma de la dictadura hacía pensar que una intervención paternalista en cultura podría ser riesgosa si se volvía un autoritarismo, ya que implicaría de nuevo –como en la dictadura reciente– un "apagón cultural". Así, poco a poco se van reconociendo otros actores en este campo de acción pública.

Comprender cómo se construye y de qué manera se articula un campo cognitivo y uno de poder ayudará a entrar en cuestiones relativas a las nuevas relaciones que se estructuran entre la sociedad, el Estado y un nuevo actor:

el mercado. Con base en este último, los desacuerdos y luchas serán importantes y las decisiones llevarán a definir una institución híbrida que representa valores, funcionamientos, roles y misiones coherentes con los elementos definitorios del modelo neoliberal implementado en Chile durante los años 1970.

Surge a partir de aquí una herramienta de análisis: el concepto de paradigma, presentado por Thomas Kuhn (2008) y llevado al campo de las políticas públicas por Peter Hall (1993). Este concepto fue integrado en el análisis de las políticas públicas culturales en Francia (Surel, 1995). La noción de paradigma trata de un marco disciplinario que permite identificar y estudiar modelos de acción pública para comprender los procesos de cambio que se entrelazan a partir de un acuerdo general alrededor de este paradigma. Según Kuhn, dicho acuerdo constituye una base de saberes y poderes en los cuales cada ciencia se apoya (Boussaguet, 2004, p. 313), y está compuesto por los cuatro elementos identificados por Surel (1995): los principios metafísicos, las hipótesis y leyes, la metodología, y las herramientas e instrumentos específicos o “dispositivos de intervención en la sociedad” (ver cuadro 2).

Este paradigma reconocido en la política cultural chilena y denominado “La cultura es tarea de todos” (Muñoz, 2011) se puede seguir a través de cuatro instancias representativas ya citadas (ver cuadro 1). La investigación evidencia respecto a este debate que no se abordó una reflexión sobre la cultura desde una dimensión simbólica e integradora; más bien se instrumentalizó para la resolución de un problema a través de la creación institucional.

Cuadro 2. Síntesis del paradigma cultural hacia fines de 1990

Elementos que distinguen un paradigma	Referencia teórica	Caso chileno
<p><b>Principios metafísicos generales</b></p>	<p>Lo que Kuhn asimila a una "visión del mundo" que representa el núcleo cognitivo de toda actividad científica.</p>	<p>La cultura: elemento importante de democratización social, vital dentro del contexto global para la protección de identidades nacionales y locales.</p> <p>Relación Estado-sociedad-cultura: la cultura es un elemento importante para el desarrollo del país.</p> <p>Globalización e inserción internacional: una relevancia acordada en la industria cultural.</p> <p>En 2000: la cultura eje del desarrollo (periodo Lagos).</p>
<p><b>Hipótesis y leyes o principios específicos</b></p>	<p>Se refiere al conjunto de "axiomas, hipótesis y razonamientos que establecen un vínculo entre el sistema simbólico y el universo concreto".</p> <p>Se trata de normas de acción, el paso desde el sistema abstracto determinado por el elemento anterior a un desarrollo lógico que permitirá la elaboración de normas y líneas de acción.</p>	<p>Necesidad de proteger el sector; como el desarrollo cultural no es exclusivo del Estado, existen también responsabilidades de la sociedad y del mercado. Es indispensable, entonces, crear iniciativas para que el sector privado invierta en el sector y generar canales para abrir un espacio a la sociedad civil.</p> <p>Esto hace necesario desarrollar una <i>experticia</i> de Estado y del mundo privado en la materia. Este tema se verá potenciado por otras dinámicas (modernización y reforma del Estado) que impulsen la tecnocratización de la política cultural.</p> <p>Legitimación de la acción del Estado y de actores que se encuentran fuera de la esfera pública.</p>

<b>Metodologías</b>	Políticas públicas referentes a los procedimientos y tipos de relaciones establecidas entre el Estado y un sector particular.	Relaciones de fuerza entre el Estado y la sociedad civil, guiados por la mediación y la consultación.  Aparece un espacio de interacción entre el “experto”, el Estado y la sociedad basado en comisiones de consulta, de “expertos” para tratar las interrogantes que tienen que ver con el mundo cultural. El financiamiento de proyectos artísticos y culturales se lleva a cabo al delegar la toma de decisión a la comunidad artística y cultural (academias invisibles, Urfalino, 1989).
<b>Instrumentos y herramientas específicas</b>	Dispositivos de intervención en la sociedad. Éstos hacen realidad el sistema abstracto definido por los principios metafísicos generales.	Ley Valdés (1990).  Fondos concursables (Fondart en 1992 y FNLL 1993).  Proposición de crear una institución colegiada (CNCA) que alienta la participación de los actores involucrados en el mundo cultural por medio de una institución de tipo consejo, con su aplicación más tarde a los consejos subsectoriales (música y audiovisual; el Consejo Nacional del Libro y la Lectura ya había sido creado en 1993).

Fuente: *L'État et la culture au Chili, 1989-2008* (Muñoz, 2011).

La creación de este consejo responde a un acuerdo desde la dimensión de las ideas sobre la importancia de la cultura en el desarrollo de la sociedad, así como también a una definición y delimitación de la relación entre la sociedad, el Estado y la cultura. “La cultura es tarea de todos” abre nuevos espacios tomados por actores que lograron insertarse en la esfera político-administrativa para pasar sus demandas, construye una institucionalidad y conoce a un nuevo actor: el gestor cultural.

La cristalización de este paradigma viene, en efecto, acompañada de la legitimación del gestor cultural, el cual surge desde las influencia del *management* moderno al mundo de la cultura. En este sector la responsabilidad de “todos” es valorada; la interacción de diferentes esferas y actores en un marco que privilegia el financiamiento mixto exige un actor capaz de articular, coordinar y activar esta estructura horizontal. Este actor se transforma en una pieza central del panorama cultural chileno, donde es necesaria la construcción de redes y la búsqueda de rentabilidad y eficiencia de acciones culturales (Muñoz, 2011).

Esta concepción impulsa a los diferentes actores y autoridades políticas a familiarizarse con esta lectura emprendedora de la gestión cultural, ya que un proyecto logrado es un proyecto “bien gestionado”, perspectiva, además, coherente con los objetivos de eficiencia y eficacia impuestos por el proceso de modernización del Estado. En este contexto se defiende, entonces, una aproximación técnica de proyectos culturales y se insiste en la presencia de expertos para su realización: tecnócratas, expertos y gestores se transforman en sinónimos de una acción cultural efectiva.

Las actuales reivindicaciones locales y territoriales han venido a remodelar las distintas fronteras del gestor cultural, que no encuentra en la región, al día de hoy, un acuerdo respecto a sus roles y funciones, incluso definiciones. Sin embargo, sí es posible distinguir debates que reconocen los aspectos del territorio en la gestión, que señalan a un gestor territorial, menos tecnócrata, más sensible a lo que llamamos la “cultura e identidad geográfica”, es decir, un actor consciente de las características de un territorio, su cultura e identidad para lograr construir desde ahí, es decir, desde una lógica *bottom up* y no *top down* de política pública.

## El proceso de institucionalización de la cultura y el instrumento que lo representa: Fondart

En Chile se le llamó “proceso de institucionalización de la cultura” al periodo que transcurre desde 1990, con la creación de la primera comisión de discusión sobre la cultura, que rendirá su informe un año después, hasta 2003, que marca la creación del CNCA. Este proceso se vuelve a despertar con el nuevo proyecto de ley, que visa la creación de un ministerio para la cultura y el patrimonio, ingresado en mayo de 2013 en el Congreso Nacional por la administración piñera.

Esta perspectiva nos vuelve a remitir –igual que en la dimensión de las ideas– a la década de 1990. Podemos distinguir en 1996 siete ministerios implicados con once reparticiones de tipo: unidad, departamento o secretarías, situación que llevó a diagnosticar en ambas comisiones estudiadas una gran fragmentación en el sector (ver cuadro 3).

Una década más tarde, en 2002, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo señaló en su informe de desarrollo humano para Chile:

Las políticas culturales del Estado descansan sobre una estructura organizacional débil y dispersa [...] La diversificación responde en parte a la variedad de funciones y demandas. Pero también obedece a la debilidad institucional. Ello conduce a la yuxtaposición de instancias, provoca dificultades para diseñar y coordinar políticas coherentes, inhibe la descentralización y regionalización, y dificulta la interlocución con los artistas y actores sociales (p. 182).



Afirmó también que, desde una perspectiva organizacional, los problemas están muy relacionados con

... la precariedad normativa de las instituciones. Al iniciarse la década de 1990, existían más de trescientos decretos o leyes relativos a cuestiones culturales. No se logró ordenar y fundir en una legislación sistemática el conjunto de normas y se optó por seguir desarrollando la normativa mediante indicaciones agregadas a otras leyes o glosas al presupuesto fiscal. A pesar de la dispersión, se han logrado avances muy significativos, tales como la Ley “Valdés” sobre Donaciones Culturales (1990), la Ley de Pueblos Indígenas (1993) y la Ley de Fomento del Libro y de la Lectura (1993). Otros ejemplos son la ley que regula el Consejo Nacional de Televisión, y la reforma a la Ley de Premios Nacionales y la Ley sobre Propiedad Intelectual (p. 183).

Cuadro 3. Cartografía institucional detallada<sup>5</sup>

Autoridad ministerial	Unidades, departamentos, secretarías
Ministerio de Educación (Mineduc)	División de Extensión Cultural Consejo Nacional del Libro y la Lectura Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (Fondart) Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM). DFL 5200, 1929 Consejo de Monumentos Nacionales (CMN). Ley n° 17.288, 1971 Consejo de Calificación Cinematográfica. DL n° 679, 1974 Comité Calificador de Donaciones Culturales Privadas, Ley Donaciones Culturales n° 18.985. 1990

<sup>5</sup> A partir de documento citado en la Comisión Ivelic: *Políticas culturales en Chile: mapa institucional, legislativo y financiero, 1990-1996*. Santiago, Chile: Secretaría de Comunicación y Cultura, Departamento de Cultura, julio de 1996.

Ministerio	Secretaría de Comunicación y Cultura
Secretaría General de Gobierno (SEGEGOB)	Departamento de Cultura
Ministerio de Relaciones Exteriores	Dirección de Asuntos Culturales (DIRAC) Dirección de Promoción de las Exportaciones (ProChile)
Ministerio de Obras Públicas	Dirección de Arquitectura
Ministerio de Cooperación y Planificación	Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) Fondos de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
Ministerio de Agricultura	Corporación Nacional Forestal (CONAF)
Ministerio de Bienes Nacionales	
Presidencia de la República	Fundación Tiempos Nuevos Fundación para el Desarrollo de la Mujer
Municipalidades	
<b>Otras instituciones del sector público</b>	
Consejo Nacional de Televisión (CNTV)	
Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	Financiamiento Industria Audiovisual
<b>Sector privado</b>	
12 fundaciones	Andes, Pablo Neruda, Vicente Huidobro, Bellas Artes, familia Larraín Echeñique, Violeta Parra, Premio Nobel Gabriela Mistral, Salvador Allende, Víctor Jara, América, Mercator, Cardoen
11 corporaciones	Corporación Cultural Estación Mapocho, Cultural de Santiago, Amigos del Teatro Municipal, Amigos del Arte, Amigos del Museo Nacional de Bellas Artes, Cultural Balmaceda 1215, Amigos del Patrimonio, Graduados y Profesionales de la Universidad de Chile, Amigos del Museo de Arte Contemporáneo, Arrau

El seguimiento de la dimensión de las ideas se realizó mediante el análisis de cuatro instancias de discusión de la época; desde esta fragmentada perspectiva institucional, nos centraremos en un instrumento creado en 1992 (aun cuando existen referencias de otro constituido a finales de los años ochenta durante la dictadura).<sup>6</sup> Abordaremos primero la importancia que tiene este instrumento como regulador del conflicto que representaba en la época hablar de cultura y cómo contribuye a legitimar la acción del Estado en este ámbito. En segundo lugar, abordaremos cómo se construye una definición de política cultural que es válida hasta hoy.

## El Fondart: un instrumento que da origen a un sector de acción pública

El Fondart es un instrumento de financiamiento de proyectos artísticos y culturales, creado en 1992 a través de una glosa en la ley presupuesto;<sup>7</sup> pretendía estimular el desarrollo cultural del país y es parte de una serie de acciones que los gobiernos de la concertación emprendieron durante todo el periodo 1990 en pro del desarrollo cultural del país. Durante sus primeros diez años, este instrumento se transformó en un importante mecanismo de financiamiento

.....  
<sup>6</sup> cf. Caterina Preda. "Enclaves autoritaires" artistiques au Chili : Art et politique dans la démocratie retrouvée. *Studia Politica*, vol. 8, núm. 4, 2008. Recuperado de <http://unibuc.academia.edu/CaterinaPreda/Papers>

<sup>7</sup> Esta glosa pertenecía al financiamiento de la partida: Subsecretaría de Educación del Ministerio de Educación. Se establece igualmente las líneas de funcionamiento: "Se accederá a estos recursos mediante concursos públicos. Podrán postular las personas naturales y jurídicas. Una comisión de personalidades representativas del mundo de la cultura, será responsable de la evaluación y asignación de los proyectos del Fondo" (Ley de Presupuesto Nacional 1993, p. 149).



de proyectos artísticos y culturales; más aún, se convirtió en la estructura central del financiamiento público en el ámbito cultural y dejó de ser simplemente una glosa de la ley de presupuesto nacional para pasar, en 2003, a ser la base de acción del CNCA gracias a la Ley de Institucionalidad Cultural, que lo reconoce como el “Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes”. A partir de este momento, su evolución consideró la apertura a una serie de líneas de financiamiento que lo han consagrado como el pilar de la acción del Estado en materia cultural; es necesario recordar que también ha sido motivo de una serie de críticas, grandes polémicas y censuras que han marcado su historia.

La adjudicación de financiamiento se efectúa a través de concurso público; las comisiones evaluadoras o el jurado son constituidos mediante pares, que concretan el valor de participación de la acción del Estado en cultura gestada desde los años 1990. El principio básico de esta modalidad de atribución financiera está basada –según las palabras de Philippe Urfalino (2004), autor de *Invention de la politique culturelle*– en la delegación de la decisión a comunidades artísticas que generan las llamadas “comunidades invisibles”, una modalidad que permite llegar a un consenso en el debate sobre la intervención del Estado en los contenidos de la cultura. Este último elemento es fundamental, ya que este instrumento<sup>8</sup> se ha convertido de manera progresiva en fuente de legitimidad y de definición de la política cultural.

.....  
<sup>8</sup>Se indica bien aquí “instrumento”, aun cuando durante varios años fue considerado un programa: por ejemplo, en el informe de evaluación realizado por la Dirección de Presupuestos en 2008 sobre el Fondart se habló del Programa Fondart, y no del instrumento. Hay que precisar que es el instrumento del programa de apoyo a las artes.

Este instrumento logra entregarle una legitimidad de acción al Estado en materia cultural al hablar de cultura en un contexto político y social sensible, de transición a la democracia y en medio de una contradicción esencial que vino a solucionar la necesidad de contar con un financiamiento para la cultura, por una parte, y el temor de caer en una especie de autoritarismo cultural, por otra; esto motivaba a concebir iniciativas que incorporaran la participación de distintos actores en las decisiones en esta materia.

Este último punto explica las modalidades elegidas para la distribución del financiamiento. En otras palabras, este instrumento logra integrar elementos defendidos por el paradigma cultural: el Estado debe tener una responsabilidad en el sector, pero no debe decidir todo (los temores a un autoritarismo e ideologización institucional eran evidentes a comienzos de los noventa), ya que el desarrollo cultural es una responsabilidad de “todos”; así, se le atribuye un rol a la sociedad civil –y, por ende, defensora de la participación–; por esta razón, es importante que su sistema de atribución sea establecido a través de pares. Su importancia se debe, igualmente, a las condiciones propias del mercado en Chile, un mercado estrecho que no permite (o resulta difícil) el autofinanciamiento, donde la comunidad artístico-cultural necesita el apoyo financiero para sus proyectos, sin hablar de aquellos subsectores en los que grandes financiamientos son exigidos, como el audiovisual y patrimonial.<sup>9</sup> Esto ha

.....  
<sup>9</sup> Esta dificultad es uno de los motivos de la creación posterior del Consejo Nacional Audiovisual. La línea patrimonial no fue desarrollada creando grandes vacíos o territorios “no definidos” que se profundizaron en la implementación del CNCA y que el terremoto de 2010 trajo a la luz. Este conflicto entre cultura y patrimonio se pretende solucionar con la propuesta ministerial que vendría a reunir estos dos sectores que quedaron separados en la ley de 2003.

producido que, de cierta manera, se le atribuya al Fondart más relevancia de la que en verdad debería tener y, sobre todo, que el desarrollo cultural del país se apoye en un solo instrumento y no en una política cultural.

## El Fondart: un instrumento que define una política pública

En un trabajo anterior (Muñoz 2014a), establecimos que este instrumento logra “debatir sobre una manera de estructurar un espacio de intercambio a corto plazo, de negociaciones y acuerdo, dejando al mismo tiempo en pausa las cuestiones más problemáticas” (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 26). El campo de acción del Estado se verá modificado por esta creación que representa progresivamente un cambio institucional de tres características (Hall, 1993): los objetivos, los instrumentos y su uso; es decir, el Fondart representa al mismo tiempo:

- El Fondart como una modificación a la Ley de Presupuesto: basado en la idea de que la cultura tiene un rol fundamental en la democratización social y debe constituirse como eje central en la lucha contra las desigualdades. La cultura representa un elemento vital también en el contexto global para la protección de identidades nacionales y locales. Se hace necesario, entonces, financiar proyectos en pro de dichos objetivos.
- El Fondart como nuevo instrumento de financiamiento público en cultura. El financiamiento de proyectos

artísticos y culturales se desarrolla a través de una delegación de decisión a la comunidad artística y cultural (academias invisibles; Urfalino, 1989). Este hecho significa establecer relaciones de fuerza entre el Estado y la sociedad civil basados en la mediación, la consultación y el intercambio. Esto se basa en la idea antes señalada que, si bien es necesario proteger el sector, esta misión no es exclusiva del Estado; existen responsabilidades de la sociedad y del mercado. Es indispensable emprender iniciativas para que el sector privado invierta<sup>10</sup> en el sector, así como generar los canales convenientes para abrir un espacio a la sociedad civil; esto es, existe un proceso de legitimación de la acción del Estado y de actores que se encuentran fuera de la esfera pública.

- El Fondart como una institución en su conjunto, más allá de un instrumento, es entendido como la institución cultural misma. Se trata de lo que reconoce Muñoz (2013 y 2014a) como *metonimia institucional*. El paradigma “La cultura es tarea de todos” va a fundar una institución híbrida: el CNCA, encargado de administrar este instrumento que capturarán la institucionalidad cultural y las “imágenes” que los diversos actores construyen sobre la política cultural.

Este último punto es vital en el análisis, ya que reconoce que la política cultural es definida como el financiamiento a la creación. En otras palabras, la *metonimia institucional* sería el proceso mediante el cual un instrumento captura la definición

.....  
<sup>10</sup> A partir de aquí se crea también la Ley Valdés (1990) para el financiamiento de proyectos artísticos y culturales desde el mundo privado.

misma de política cultural y le transmite su significado –de financiamiento a proyectos artísticos y culturales– a la institución superior encargada de la política cultural en su conjunto. Así, la comprensión de la política cultural como financiamiento a la creación pareciera continuar y no querer hacerse a un lado al momento que el CNCA destina la mayor parte de sus esfuerzos administrativos y financieros a los fondos concursables y que la comunidad artística –aunque lo critica y lo pone en duda de manera constante– exige su continuidad y, aún más, su ampliación constante.

El éxito que tuvo este instrumento como mediador –en un contexto complejo de transición a la democracia, donde hablar o intervenir en el ámbito cultural era “arriesgado”–, legitimando la acción del Estado en cultural, explican este fenómeno.

De igual modo, la ausencia de estudios de impacto de los proyectos financiados por los diferentes concursos conduce a problemas en la implementación de la institución encargada de construir la política cultural: el CNCA. De cierto modo, el Fondart “es” el CNCA y los errores identificados en este instrumento (Fondart) serán interpretados como errores de la institución (CNCA).

La comprensión de la política cultural como financiamiento del arte y la cultura impide al Fondart transformarse en lo que es de origen: un instrumento que debería estar incorporado a un espacio integrado e interrelacionado. De manera aislada, este fondo no es capaz de contribuir al desarrollo cultural del país. Esta situación impide un real desarrollo institucional y, sobre todo, frena el desarrollo de capacidades del Estado en materia cultural.



Respecto a la participación, Fondart no puede por sí solo constituirse como herramienta de participación; ya ha mostrado sus límites y dificultades al otorgar financiamiento, dado los crecientes postulantes cada año y la cantidad de líneas de financiamiento que tratan de abordar todos los elementos a los que decide apuntar la política cultural: proyectos artísticos y culturales, participación ciudadana, creación de públicos, patrimonio, institucionalidad cultural y proyectos investigativos.

## Proceso de redefiniciones: ¿un ministerio para la cultura?

La atribución de financiamiento mediante la delegación de la toma de decisión a pares marca un punto importante de participación de distintos actores en una política pública. También, la institución cultural creada en 2003 responde a la participación a través de su tipo institucional "consejo", que le entrega poder en la decisión de la política a distintos actores. Este carácter colegiado está representado por un consejo dirigido por un directorio, el cual se constituye de once personas, incluido el "presidente" del directorio, al que la ley le atribuye el rango de ministro de Estado, con lo que se crea una ambigüedad permanente de ser un ministro sin ministerio.<sup>11</sup> Igualmente, cuenta con consejos regionales y comités consultativos nacional y regionales.

.....  
<sup>11</sup> Situación que puso en jaque al ministro Luciano Cruz-Coke cuando se postuló como senador y no respetó el plazo para dejar su cargo de ministro (aludiendo que él no era un ministro de Estado). Ver *Tricel impugna candidatura senatorial de Luciano Cruz-Coke por Antofagasta* en <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/09/674-542327-9-tricel-impugna-candidatura-senatorial-de-luciano-cruzcoke.shtml>

Este proyecto se encuentra en el Congreso Nacional desde 2013; al asumir el nuevo gobierno Michelle Bachelet, en marzo de 2014, se declaró que será enviada una indicación sustitutiva al proyecto. Hablar de esta indicación es complejo, ya que plantea problemas metodológicos al estar en continua revisión, con base en un proceso participativo que ha desarrollado el gobierno por medio de consultas ciudadanas que incluyen una consulta indígena (en línea con el acuerdo de la Organización Internacional del Trabajo 169). Por esta razón, tomaremos aquí el documento vigente en el Congreso.

En el mensaje presidencial de mayo 2013, que acompaña el proyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura y el Fondo Nacional del Patrimonio Cultural, se destacan los principales elementos que sustentan esta propuesta institucional.

El mensaje describe el rol fundamental de la cultura en el desarrollo integral del país; para ello, se apoya en la Constitución (artículos 1° y 19), en las propuestas de la UNESCO y entrega antecedentes de la institucionalidad cultural actual –algunas ya tratadas aquí–: Comisión Garretón, Comisión Ivelic, del primer proyecto de ley: la Dirección Nacional de Cultura; segundo proyecto de ley: el CNCA (ley 19.891), y como tercer proyecto de ley destaca una institución jamás creada: el Instituto del Patrimonio Cultural, Informe de la Comisión de Patrimonio Histórico y Cultural del País, que fue discutido en la Cámara de Diputados.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Documento recuperado de <http://www.marcelodiaz.cl/wp-content/uploads/2011/05/Informe-Comisión-Patrimonio-Histórico.pdf>

El objetivo de la propuesta es “crear las condiciones para que la cultura surja libre y espontánea, como debe ser en todos los países libres y democráticos, y a la vez promueva la conservación y difusión de nuestra memoria y tradiciones para el goce de las generaciones presentes y futuras” (p. 15). Propone un diagnóstico actual que destaca tres instituciones relevantes en el ámbito cultural: la DIBAM, el CMN y el CNCA, y reconoce cuatro principios como ejes del proyecto

- La diversidad cultural, defendiendo un desarrollo equitativo a lo largo del país y fortaleciendo “la presencia y la participación de todas las regiones en el diseño y ejecución de las políticas públicas en el sector”.
- La participación como principio, defendiendo el rol que le toca jugar a la sociedad civil.
- Con base en el tercer principio de conservación y difusión del patrimonio cultural, este mensaje expresa que este ámbito “se ha visto relegado en la modernización de la institucionalidad cultural y también en la asignación de recursos para la inversión que requiere conservar nuestra memoria construida así como nuestras tradiciones inmateriales” y se propone, entonces, “actualizar la legislación vigente respecto de los avances que se han dado a nivel internacional en materia de salvaguardia y conservación del patrimonio cultural”. En efecto, Chile ha ratificado tres convenciones UNESCO en esta materia: la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 (ratificada en 1980) aportó un marco general para

el desarrollo de políticas de protección y difusión del patrimonio cultural; la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005 (ratificada en 2007); y la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003 (ratificada en 2009). En el marco de estas convenciones, el proyecto de ley permitirá fortalecer la institucionalidad cultural pública a cargo de la conservación, salvaguardia y difusión del patrimonio en todas sus dimensiones, e incorporará, por primera vez, la regulación en materia de salvaguardia del patrimonio inmaterial y establecerá por ley el Fondo del Patrimonio Cultural destinado a contribuir al financiamiento de proyectos de mantención, conservación y reconstrucción de bienes inmuebles de valor patrimonial, reconocidos así por la ley vigente, así como de documentación, investigación y difusión del patrimonio cultural material e inmaterial.

- El cuarto principio defiende la promoción de “una mirada integral al desarrollo de políticas públicas para el desarrollo cultural del país”; es decir, integrar en una misma institución los “organismos públicos existentes al día de hoy, esto es, el CNCA, la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y el Consejo de Monumentos Nacionales, que pasan a formar parte del Ministerio de Cultura y de los dos nuevos servicios públicos que este proyecto de ley propone: el Instituto de Fomento a las Artes e Industrias Culturales, que deriva del actual CNCA, y la Dirección del Patrimonio Cultural, que integrará tanto a la actual Dirección de Bibliotecas, Archivos

y Museos como a la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Monumentos Nacionales”.

Respecto al patrimonio, es importante destacar que una de las motivaciones principales de esta propuesta es reunir la cultura y el patrimonio, un objetivo que no fue logrado –y que sí se buscaba– con la creación del CNCA: la cultura representada en los años noventa por la División Cultura del Ministerio de Educación/El patrimonio, encarnado en aquella época en la DIBAM y el CMN. El proyecto de ley de 2003 dejó el CNCA y la DIBAM en una relación de coordinación que nunca vio creado su decreto de funcionamiento y, a partir de ahí, cada institución tomo su propio camino.<sup>13</sup>

El objetivo y la misión de la propuesta busca

... reparar la histórica duplicidad de recursos y responsabilidades en el ámbito público diagnosticado por distintas instancias de debate cultural y legislativo, agrupando bajo una misma entidad a los principales órganos del sector público existentes en el ámbito de las artes, las industrias culturales, los servicios culturales y la regulación del patrimonio, a la vez que fortalece ámbitos relevantes en materia cultural, como la promoción del derecho de autor y la proyección internacional de nuestros bienes culturales (p. 15).

Referente a la participación, el proyecto establece en su artículo 8° la participación ciudadana como elemento indispensable al definir la política cultural: “Las políticas

.....  
<sup>13</sup> No es posible aquí entrar en detalles, pero dicha relación la abordamos de manera general, pero más detallada que aquí, en un artículo publicado en Francia, titulado *La culture au Chili: réflexions sur un processus de constitution d'une catégorie d'intervention publique* (<http://cal.revues.org/2881>).

culturales para el país trascenderán a los periodos de gobierno, debiendo revisarse al menos cada cinco años. En su elaboración deberán considerarse procesos de participación ciudadana” (p. 29).

Sin embargo, esta idea tan defendida y destacada de la institucionalidad cultural chilena que dio vida primero al Fondart y luego al CNCA se pone en duda con el proyecto de creación del Ministerio al proponer conservar el Consejo, pero sólo con voz y quitarle la facultad resolutive. Aun cuando no es posible hablar de hechos concretos, consideramos para esta observación únicamente el proyecto que se encuentra ahora en el Congreso; si tomamos en cuenta los debates conocidos sobre la indicación sustitutiva, es posible afirmar que en las consultas ciudadanas surgió la preocupación acerca de la pérdida del carácter resolutive del Consejo. No obstante, sin conocer todavía el texto definitivo, no es posible establecer que será considerada ni tampoco ver si la ley respetará una u otra visión.

## Conclusiones

Podemos concluir con dos observaciones fundamentales para reflexionar en vías de la creación de una nueva institucionalidad cultural.<sup>14</sup>

Primero, sobre las reformas que se pretenden realizar para mejorar el sector: lo que mostramos aquí refleja que

.....  
<sup>14</sup> Sobre los desafíos de la nueva institucionalidad, ver Aportes sobre el Proyecto de reforma de la institucionalidad cultural chilena. Revista *MGC*, Universidad de Chile (<http://mgcuchile.cl/wp-content/uploads/2015/01/Revista-MGC-4.pdf>).

un cambio institucional (de un consejo a ministerio) no provoca de modo necesario un cambio al sentido que los actores implicados entregan a la política cultural; es decir, la existencia de un ministerio no modificará la idea de que la política cultural significa el financiamiento a la creación. Al contrario, podríamos encontrarnos con un ente burocrático más costoso para el Estado, pero no más eficiente. Lamentablemente, financiar las artes no es lo mismo que estimular la cultura y menos aún la definición de una política cultural. Tampoco los fondos concursables se traducen en una política cultural.

Segundo: en el contexto actual, en el cual las exigencias de la ciudadanía han puesto en jaque a los gobiernos y las dinámicas políticas horizontales están siendo legitimadas por sobre las verticales, se quiere olvidar una institución de tipo horizontal (consejo-colegiada) para poner en operación otra más burocrática de carácter vertical. Sin bien el CNCA no ha tenido la oportunidad de posicionarse en el territorio político-administrativo en Chile (y explicar esto demandaría otro capítulo), no podemos negar que su estructura horizontal podría mostrar hoy ventajas respecto a otro tipo institucional. Existen lógicas de reivindicación del Estado que muestran que, si bien la ciudadanía exige participación, al mismo tiempo quiere más Estado –mayor injerencia o participación–. En otras palabras, a la par de las dinámicas más horizontales de lógicas políticas, podemos reconocer un regreso por más Estado, al parecer más Estado, “pero distinto”. A partir de aquí Chile podría estar debatiendo un aspecto que va más allá de una reforma institucional para debatir sobre nuevas lógicas políticas y su implementación en una institucionalidad que logre restablecer las relaciones entre el Estado y la sociedad. Un Estado presente, pero distinto.

Chile propuso una institución híbrida que representaría los valores de participación, libertad y consenso. Será posible ahora con esta reforma conservar lo bueno y lograr el nuevo proyecto con innovaciones que colaboren en la implementación de una política cultural que no se respalde sólo en el financiamiento a proyectos. Una institucionalidad que defienda el hecho de que una política cultural responda a un conjunto mucho más amplio e integrado de elementos para alcanzar el tan ansiado desarrollo cultural que disminuya las nuevas desigualdades que surgen en este nuevo siglo XXI. El CNCA se trazó estos objetivos en su creación y figuran de manera clara en la Ley 19.891/2003, o más conocida como la Ley de Institucionalidad Cultural, cuyo cumplimiento va más allá que integrar en una misma institución los organismos públicos relacionados con este sector (CNCA, DIBAM y CMN): intención principal del proyecto de ley que propone la creación de una figura ministerial para la cultura.



## Referencias bibliográficas

- BCN (2013). *Mensaje de SE, el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura*. Santiago, Chile. Recuperado de <http://mgcuchile.cl/wp-content/uploads/downloads/2013/06/Proyectodeley.pdf>
- Boussaguet, L. et al. (2009). *Diccionario de Políticas Públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.



- Hall, P. (1993). Policy paradigm: Social learning and the state. *Comparative Politics*, vol. 25, núm. 3, pp. 275-296.
- Hall, P. & Tylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, núm. 44, pp. 936-957.
- Jones, Ch. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Belmont, California: Duxbury Press.
- Kuhn, T. (2008). *La structure des révolutions scientifiques*. Francia: Flammarion, Champs Sciences.
- Lascoumes, P. & Le Bourhis, J. (1997). *L'Environnement ou L'Administration des Possibles: Création des Directions Régionales de l'Environnement*. París: L'Harmattan.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les Instruments*. París: Presses de Sciences Po.
- Mineduc (1991). *Propuesta para la institucionalidad cultural chilena*. Chile: Commission Conseillère de Culture (Commission Garretón), Ministerio de Educación.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Chile está en deuda con la cultura*. Chile: Comisión Consejera Presidencial en Materias Artístico Culturales (Commission Ivelic), Ministerio de Educación.
- Muller, P. (1995). Les Politiques Publiques comme construction d'un rapport au monde. En *La Construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*. Francia: L'Harmattan, collection logiques politiques.
- Muñoz, N. (2011). La reforma cultural: un ejemplo de polarización en la gestión de una política pública. *Estado, Gobierno y Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 18, pp. 61-91.
- \_\_\_\_\_ (2013). La Culture au Chili: réflexions sur un processus de constitution d'une catégorie d'intervention publique. *Cahiers des Amériques Latines*.



- \_\_\_\_\_ (2014a). Ten years of the National Council for Culture and the Arts, CNCA from a three-dimensional perspective. En *Analyzing public policies in Latin America: A cognitive approach*. Inglaterra: Cambridge Scholars Publishing.
- Palier, B. & Surel, Y. (2006). Les «trois I» et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, vol. 55, núm. 1, pp. 7-32.
- Secretaría General de Gobierno (1996). *Políticas culturales en Chile: mapa institucional, legislativo y financiero, 1990-1996*. Chile : Département Culture de la Secrétariat de Communication et Culture.
- Secretaría General de la Presidencia (2006). *Reforma del Estado en Chile 1990-2006*. Chile: SEGPRES.
- Surel, Y. (1995). Les politiques publiques comme paradigmes. En *La Construction du sens dans les politiques publiques; débats autour de la notion de référentiel* (pp. 125-151). Francia: L'Harmattan.
- Urfalino, P. (2004). *L'Invention de la Politique Culturelle*. París: Hachette.
- \_\_\_\_\_ (1989). Les Politiques Culturelles: Mécénat Caché et Académies Invisibles. *Revue L'Année Sociologique*, vol. 39, pp. 81-109.

# Obligación cultural de los agentes de gestión y responsabilidad de los Estados en la verdadera implementación de los derechos culturales. Propuestas para un escenario posible

Marcelo Carlos Cebrian\*

## Presentación

Nuestra América se encuentra aún a la espera de un maduro tratamiento de las políticas referidas a la efectiva implementación de los derechos culturales. Hoy, reconocemos gozar de derechos culturales desde su concepción de "derecho humano", pero nos cuesta asumir ese mismo derecho como el fundamento de un reconocimiento o prerrogativa "civil" (de individuos y comunidades) de aplicabilidad práctica.

Sin duda, esta situación repercute de modo negativo en Estados como los nuestros, dadas las realidades propias del (sub)desarrollo (socio)económico y la falta de claridad en la temática por parte de los organismos locales, nacionales e internacionales.

.....  
\*Abogado, gestor cultural, director del Instituto de Derechos Culturales del Colegio de Abogados de Bahía Blanca, Argentina.



Conocer, difundir, optimizar, sintetizar e intentar sistematizar los recursos del ordenamiento positivo es también responsabilidad de los gestores culturales, sean éstos públicos o privados. Estas acciones no sólo redundarán en beneficio de los propios agentes, sino que repercutirán, además, sensible y positivamente, en la comunidad, masa crítica sin la cual la actividad de los hacedores culturales sería en vano.

Los gestores culturales, entonces, como responsables del accionar comunitario, deben conocer la existencia de propuestas que tienden a garantizar la mejor protección de los derechos culturales y, a su vez, cómo luchar contra sus violaciones.

Se hacen presente ante nosotros, así, las propuestas para la elaboración de un inventario de derechos culturales y la preparación de un código internacional de conducta relativo a la cultura y su posible violación. Del mismo modo, el proyecto para la creación de un espacio supranacional, integrado por representantes que acudan en defensa de derechos culturales, así como la creación de tribunales locales e internacionales, en los que se juzguen sus quebrantamientos.

El desafío está planteado. Los gestores culturales no debemos abstraernos ni menos aun permanecer indiferentes ante un escenario de tal precariedad, como el que se aprecia, pero que ofrece altas expectativas de florecimiento. Es, en todo caso, nuestro tiempo para la reflexión y el tratamiento.



## Derechos: el escenario actual

Los derechos culturales son derechos fundamentales; son, también, multidimensionales y complejos, porque garantizan tanto intereses individuales como colectivos, y transversales, ya que todos los derechos fundamentales incluyen una dimensión cultural, que ha de considerarse.

Sin embargo, estos derechos están diseminados en una gran variedad de instrumentos jurídicos; tanto es así que nos vemos impedidos de conocer la integralidad de su contenido y, en consecuencia, cómo hacer para definir procedimientos homogéneos de efectivización para los organismos internacionales y para los propios Estados (nacionales, provinciales y municipales), y los agentes del campo, en especial los gestores culturales.

El derecho cultural exige que los Estados brinden mecanismos judiciales idóneos y efectivos para su protección en su dimensión individual y colectiva. De manera tradicional, las acciones judiciales tipificadas por el ordenamiento jurídico han sido pensadas para la protección de los derechos civiles y políticos clásicos. En gran parte de los países del continente se han establecido y regulado acciones judiciales sencillas y rápidas para amparar derechos de ese tipo, en casos graves y urgentes. Sin embargo, es frecuente que estas acciones no funcionen de manera adecuada –y con la misma celeridad– para tutelar derechos, específicamente culturales. En ocasiones, ello sucede por la limitación en la posibilidad de accionar de grupos o colectivos de víctimas afectadas por las violaciones o por las demoras burocráticas en los procedimientos judiciales que les hacen perder efectividad. Asimismo, han surgido problemas, en algunos



casos, para acceder al ejercicio de estas acciones, porque se excluye la tutela de ciertos derechos culturales que no se consideran fundamentales o porque se les imponen requisitos procesales, excesivos para su admisión.

En desmedro del tratamiento, y hasta la privación de estos derechos, no se puede atribuir simple y únicamente a la falta de recursos, sino también a la ausencia de voluntad política, y porque no, a la segregación de la temática cultural en las agendas públicas.

## Nuestra postura

A diferencia de los derechos sociales y políticos, que cuentan con una tradición de cumplimiento y disposiciones de aplicación inmediata, los derechos culturales son de implementación mucho más lenta y gradual. En consecuencia, aquellas prerrogativas consideradas “programáticas” se encuentran sin resolver por parte de algunos organismos. Así, el disfrute de los derechos culturales en el continente americano se caracteriza por condiciones de desigualdad en el acceso a recursos y servicios.

Los gestores debemos asumir que los derechos culturales son precisamente derechos y no prerrogativas que dependan de la existencia de recursos y de la buena voluntad de los gobiernos. Los Estados deben asumir el fiel cumplimiento de las obligaciones contraídas en forma solemne ante la comunidad nacional e internacional.



Sin duda, es responsabilidad primaria de los Estados activar las soluciones, pero el cuidado, el rol actual del gestor cultural y, por ende, la responsabilidad que le nace no es menor. Así, como el agente propugna por la profesionalización de las áreas de su incumbencia, como contrapartida, no puede abstraerse de impulsar la franca defensa en la obtención de resultados que hagan a la protección práctica de tales reconocimientos. Aquí, entonces, es donde la actividad del gestor cultural debe madurar y cobrar la dimensión a la que está llamado.

## El rol actual del gestor cultural

Por gestor cultural se entiende aquel profesional que, motivado por la inquietud y el interés en la cultura y su propia comunidad, se dedica a promover y realizar proyectos socioculturales desde el ámbito de su elección. Tiene que tomar decisiones entre un conjunto de recursos, posibilidades, técnicas e instrumentos, que se ponen a disposición de un objetivo final, vinculado éste al desarrollo de su comunidad desde una lógica social y cultural.

Se identifica al gestor como un agente capaz de establecer contacto con las comunidades y de generar recursos para la creación, planeamiento y materialización de diversos productos culturales. Si bien esta nueva tendencia tiene como finalidad alcanzar la democratización cultural, suelen ser potenciados por diversos organismos locales, nacionales y supranacionales que encuentran en el campo un agente trascendental para el desarrollo de las comunidades.



Recordemos que entre las funciones del gestor cultural está crear estrategias de avance de la organización y combinar con eficacia los recursos (humanos, materiales, presupuestarios) disponibles, además –y en especial– de los legales.

Debe estar capacitado para aprehender los diversos procesos culturales, que suelen ser complejos y muy diversos. Entre esas competencias, encontramos la de transferir información y conocimiento, y con ellas comunicar las mejores herramientas para la acción, máxime cuando se da un alto grado de intervención del sector público en las decisiones del campo, con el objetivo de garantizar la accesibilidad de derechos a favor de los colectivos.

Resulta extraño, entonces, que en el ejercicio de la gestión de la cultura se considere no reconocer entre las tareas del agente (y sus responsabilidades) la del conocimiento sobre los derechos que le asisten. Es razón de este trabajo marcar tal debilidad, naturalmente reversible desde el acuerdo de los involucrados participantes.

## La necesidad de contar con gestores culturales para un cambio de paradigma

Del estado actual de los derechos culturales, queda claro cómo, a diversas escalas, éstos carecen de un fundamento de pautas continuas, claramente definidas, en lo concerniente a su aplicabilidad normativa. Imponerse íntegramente de su contenido es dificultoso, pero esa escena puede modificarse si las fuerzas interesadas por obtener el cabal cumplimiento



de los derechos culturales se organizan. El compromiso de los agentes en general (sean éstos administradores, animadores, productores o gestores culturales) se erige aquí en un componente de trascendencia, en el cual, con su comprometido accionar, redundará el incremento de la capacidad de incidencia política en dicha materia.

El desafío es animarse a dar el paso que nos aleje del pensamiento que enrola la responsabilidad de las políticas culturales solo en las manos del Estado, ya que, sin duda, las organizaciones de la sociedad civil, así como los propios gestores, administradores y animadores socioculturales, están llamados a cumplir un rol tanto de demandantes como de participantes del proceso de definición e implementación de las políticas públicas en el sector cultural.

¿Por qué y para qué intentar favorecer la observancia de los derechos culturales por parte de los agentes o gestores culturales? La respuesta es sencilla: sin estos componentes en la acción gubernamental, las políticas emprendidas para el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía carecerían de la argamasa básica, aquella que le otorga el sustento social y cultural, en la que se basa la potencialidad del desarrollo de las comunidades.

## Cultura-derecho-gestor cultural

¿Por qué entendemos relevante este accionar? ¿Hay una significación clara del derecho para la cultura? Si la hay, ¿cuál es el aporte del primero a ésta? El gestor cultural puede y debe erigirse en garante del cumplimiento de los derechos



subjetivos, relativos a la cultura de los individuos y los grupos, así como en guardián de la indemnidad de los principios y valores superiores (autonomía de la cultura, pluralismo, diversidad, descentralización, etcétera) que hacen posible un desarrollo cultural democrático.

En la mención de encumbrados autores se formula la hipótesis de que el derecho cultural está llamado a adquirir, en el seno de las ciencias sociales, un relevante papel y que se ha afirmado en las últimas décadas por medio de campos de reflexión especializados en los ámbitos de la sociología, la antropología, la economía, la teoría de la comunicación, la ciencia política, entre otras.

En este punto, es deber de todos los involucrados, y en especial de los gestores culturales, comprender el servicio que el derecho puede prestar en el seno de un enfoque integral y multidisciplinar de la cultura. Vale decir: facilitar el lugar de encuentro para el debate sobre los valores y principios acerca de la cultura.

## Dos caras de la misma moneda.

### El valor complementario

El concepto de derechos humanos presupone la existencia de derechos en beneficio de los individuos y las comunidades, y deberes –paralelos– de los Estados en aplicarlos. Se plantea, entonces, determinar el carácter de las obligaciones de los Estados en el caso de los derechos culturales, y poder estipular las diferencias relativas a otras categorías de derechos humanos.



Los Estados acostumbran condicionar su implementación a la disponibilidad de recursos, especialmente presupuestarios, pero acaso ¿significa esto que los gobiernos tienen sólo la obligación de realizar acciones y no la de obtener resultado? Son las respuestas por las que aún, desde el aspecto práctico, debemos continuar luchando.

Entre las medidas indispensables, además de propender a incrementar la legislación, debe mencionarse la posibilidad de exigir su cumplimiento por vía judicial. Si bien esta última suele cuestionarse, pretendemos destacar el avance logrado con relación a temáticas específicas, como educación o derechos intelectuales, que son comúnmente exigibles mediante una acción tribunalaria.

Sin embargo, sabemos que con relación a otros derechos (por mencionar sólo algunos: diversidad cultural, identidad cultural, acceso a la cultura, democratización cultural, presupuesto, etcétera), nuestros países no cuentan con herramientas idóneas para tal protección. Y es ahí donde la mayoría de los Estados suelen incumplir en crear las condiciones y proveer las garantías para la aplicación de los derechos culturales. Se hace hincapié en que esta responsabilidad debe ser compartida con otros agentes sociales. Y es aquí donde los gestores nos tornamos relevantes y no podemos permanecer indiferentes. Sin dudar, la voz de los agentes se debe hacer oír con la autoridad que nos otorga nuestra especialidad.

Está claro que el camino trazado en este aspecto tiene un largo tránsito por recorrer. El carácter programático de las normas es actualmente un escollo en la búsqueda de la verdadera implementación y ejercicio de tales derechos.



No obstante, sin el compromiso férreo de los agentes, este cambio se convertirá en una quimera. Con un comprometido esfuerzo de los gestores socioculturales, un nuevo horizonte es posible.

Los Estados deben actuar, en todo momento, desde esta perspectiva de integralidad reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y reafirmada por una pléyade de normativas sobre tales derechos, y son responsables ante la comunidad internacional y ante sus propios ciudadanos por el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de estos acuerdos.

El reconocimiento de los derechos culturales como derechos plenos no se alcanzará hasta que se superen las barreras que impiden su adecuada *justiciabilidad*, entendida ésta como la posibilidad de reclamar ante un juez el cumplimiento, al menos, de algunas de las obligaciones que se derivan del derecho. Lo que calificará la existencia de un derecho cultural como derecho pleno no es simplemente la conducta cumplida por el Estado, sino también la comprometida acción de interponer un reclamo ante el incumplimiento: que, al menos en cierta medida, el titular/acreedor esté en condiciones de producir mediante una demanda o queja, y el posterior dictado de una sentencia, que imponga el cumplimiento de la obligación generada por su derecho.

El compromiso adquirido por los Estados ante la comunidad internacional en cuanto a la protección y el cumplimiento de los derechos humanos, y en especial los culturales, debe ser cumplido en los ámbitos nacional, regional y local. En términos concretos, esto implica el



establecimiento de políticas de inversión del máximo de los recursos disponibles, así como incorporar el concepto de progresividad, que significa e involucra, además del cumplimiento paulatino de estos derechos, la irreversibilidad de los logros alcanzados.

## Legislación cultural: arma de vida para las sociedades

Si quienes han sido afectados por la vulneración del derecho no advierten un conflicto en términos de derechos, no creerán que estas potestades puedan ser reclamadas en los tribunales. Pareciera que no confían en la utilización de recursos legales; entonces, claramente la posibilidad de presentar casos ante los órganos jurisdiccionales se restringe en forma drástica.

La aparición en nuestro continente de instrumentos como la Declaración Americana de Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales comienza a avizorarse como palmarias. Un claro ejemplo lo constituye la cuestión presupuestaria o la disponibilidad de recursos para el sostenimiento de la acción cultural, que tomaremos como parámetro para analizar el escenario en concreto.

Adviértase que en el último instrumento en mención los Estados que son parte se comprometen a considerar la utilización de caudal "al máximo de sus recursos disponibles...". Esta premisa en varios países de la región es ley, porque sus textos han sido incorporados a sus



legislaciones internas. No obstante, a menudo, los países han tratado de argumentar que la frase “obligación progresiva y hasta el máximo de los recursos que disponga” que establece el artículo 2º significa que sólo, una vez que un Estado haya alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico, se deberán hacer efectivos.

En realidad, como lo indica el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ésta no es la intención de la cláusula. Al contrario, el pacto en cuestión obliga a todos los Estados parte, sin importar cuál sea su nivel de riqueza nacional, a avanzar de inmediato, y lo más rápido posible, hacia la efectividad de los derechos que garantiza, y que los derechos pertinentes se ejerzan sin discriminación.

Hay que tener en cuenta ciertos elementos clave del artículo 2.1, que se describen a continuación: “Se compromete a adoptar medidas [...] por todos los medios apropiados, inclusive en articular la adopción de medidas legislativas”. Este párrafo exige que todos los Estados parte comiencen a “adoptar medidas” encaminadas a conseguir el pleno goce de tales derechos consagrados en el pacto, sean éstas administrativas, judiciales, políticas, económicas, incluidas las medidas legislativas, para adaptar la legislación nacional conforme a los compromisos contraídos al ratificar el pacto, en especial si las leyes existentes son incompatibles, o al menos insuficientes, frente a las obligaciones contraídas en virtud de dicho pacto.

Intentar “lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos” no significa que el Estado pueda aplazar de manera indefinida su cumplimiento o hasta que haya alcanzado un cierto nivel de desarrollo económico. Sin duda,



también implica una obligación de resultados en cuanto a adoptar medidas “para lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos” reconocidos en el pacto; es decir, está obligado a demostrar el progreso, los avances cuantitativos y cualitativos en sus esfuerzos por alcanzar la plena realización de los derechos descritos, y también entraña una limitación al Estado, referente a la adopción de medidas regresivas, por el principio de no regresión aplicable a los derechos, “hasta el máximo de los recursos de que disponga”, implicados no sólo los recursos nacionales, sino la asistencia o cooperación internacional de carácter económico y técnico de que disponga el Estado parte.

Sólo con ejemplos relativos al presupuesto cultural, damos cuenta del valor de los cuerpos normativos existentes a disposición y que, precisamente, nacieron para el ordenamiento social; si no reconocemos su vital relevancia, podremos vernos en verdad perjudicados, en especial las comunidades por las que bregamos.

## La necesidad de insistir con algunas propuestas

Hemos hablado de exigibilidad de derechos, y ésta puede concretarse mediante un conjunto de acciones: denuncia, movilización, campañas, difusión, defensa legal, entre otras. Todo esto, con el fin de evitar que el Estado retrase deliberadamente la realización progresiva de un derecho.



Los gestores culturales, como responsables del accionar comunitario, deben conocer que existen propuestas para garantizar la mejor protección de los derechos culturales y, a su vez, cómo luchar contra sus violaciones. Las Naciones Unidas han propuesto crear oficinas especiales en defensa de los derechos, y hasta espacios jurisdiccionales para formular denuncias ante infracciones culturales.

Además de propender a una “codificación”, está claro que hace falta dilucidar y enunciar taxativamente los derechos ya proclamados; estar atentos a los que vayan naciendo, porque en ninguno de los instrumentos relativos al tema se da una enumeración completa de los derechos culturales, de su contenido, ni menos aún una unívoca definición.

Es necesario, además, contar con indicadores actualizados que nos brinden un panorama claro de la escena reinante. Por lo demás, es relevante la difusión de los generosos instrumentos existentes en el sistema interamericano, mediante la enseñanza formal y no formal, los medios de comunicación de masas y las organizaciones del tercer sector, lo que llevará a tutelar los derechos por la vía directa. Aquí el concepto de “judicialidad” cobra importancia. Así, las normas del debido proceso constituyen límites que se imponen a la arbitrariedad de los órganos del Estado, específicamente en la administración de justicia.

Por su parte, la tutela efectiva de los derechos demanda recursos que protejan los derechos culturales, no sólo en la determinación judicial de aquéllos, sino también en la ejecución de las sentencias que, en consecuencia, se dicten.





El principio de igualdad y no discriminación en un continente como el nuestro es crucial para la efectiva protección de los derechos referidos. Por ello, el recurso judicial que se establezca para revisar las posibles violaciones no sólo debe ser rápido y efectivo, sino también “económico” –incluyendo la defensa pública gratuita– y asequible.

Avanzar en el camino hacia la garantía plena de los derechos culturales a través de su “justiciabilidad” nos permitirá, quizás algún día, compartir un mundo mejor, en el cual la miseria y la exclusión puedan ser reducidas a niveles mínimos, o más aún, sean mencionadas como cosas del pasado. El derecho, en definitiva, que asista la concreción y reafirmación de valores y el bien común.

## Conclusiones

Es sostén de este trabajo fundar un nuevo compromiso por parte de los gestores y hacedores culturales. El reconocimiento de estos derechos, y su verdadera y efectiva puesta en ejecución, deben constituirse en baluartes para que cobren real pragmatismo. Es falso que las posibilidades de judiciabilidad de estos derechos sean escasas. Cada tipo de obligación ofrece un abanico de acciones posibles, que van desde la denuncia de incumplimiento de obligaciones hasta una sanción por dicha violación.

La participación de la ciudadanía es fundamental en esta tarea y se puede expresar de diversas formas: campañas de sensibilización, movilización, y otras, a fin de generar coerción pública, además de apoyar los reclamos individuales

y colectivos. La vigilancia social es responsabilidad de todo ciudadano (evaluación, fiscalización, supervisión y propuesta). La sociedad civil –con sus hacedores al frente– debe estar en constante formulación de planes para alcanzar los fines que se planteen, y debe, además, fiscalizar la formulación, cumplimiento y modificación de las políticas públicas. De ahí lo importante de realizar el constante seguimiento a los compromisos asumidos por el Estado, así como verificar la incorporación de la perspectiva de derechos culturales en los planes de desarrollo, siempre teniendo en consideración que éstos no son meras aspiraciones o metas que hayan de lograrse “mágicamente” por el transcurso del tiempo. Claro está, los Estados suelen incluir los derechos culturales en las menciones de sus programas de acción, pero el acceso a éstos no debe constituir –ni para el Estado ni para los individuos– la idea de que son prestaciones de tipo asistencial o de beneficencia.

A la vista de los desequilibrios entre los diversos países, la cooperación y asistencia internacionales son cruciales para lograr la efectividad de los derechos sociales y culturales de todas las personas. Para que las estrategias que se adopten en nuestros países sean idóneas, deben estar acompañadas por las mejores propuestas políticas de todos los actores involucrados y, sobre todo, por el comprometido accionar de los inestimables gestores culturales de este continente.

“Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos” (Declaración Universal de los Derechos Humanos). Este artículo se convierte, en todo caso, en paradigma del desafío con que, ineludiblemente, nos enfrentamos, sobre todo hoy, los gestores culturales en nuestra América.



# CUARTA PARTE

Las políticas del  
patrimonio  
cultural

# El caso del patrimonio arquitectónico en riesgo en la Ciudad de México: las dificultades de la gestión y la promoción cultural en contextos urbanos y globales

Alberto Zárate Rosales\*

## A manera de introducción: la importancia del patrimonio cultural en contextos urbanos y globales

El término cultura proviene del latín *cultus*, que es una forma del verbo *colere* que significa cultivar. Se asocia con todo aquello que pueda cultivarse; otra variante de la misma palabra se refiere al cultivo –del espíritu–, vinculado con todo aquello que se pueda transformar, esto es, la cultura es un elemento que se asocia a lo humano, su forma de ver el mundo y la vida, la interacción social. El patrimonio se refiere a la herencia o legado que de una instancia se entregaba a sus descendientes o a quienes se consideraba que tenían el derecho de heredarlo. Por consiguiente, tiene que ver con la propiedad y todo aquello moralmente ligado al bien y con lo pecuniario.

.....  
\* Profesor investigador del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.



Por razones de espacio, no abordaremos el vínculo que el patrimonio tiene con las personas y con la conformación de una estructura jurídico-administrativa que le ubica hasta la consolidación de los Estados nación. Sin embargo, es un punto que nos es inherente por su relevancia en contextos ideológicos e identitarios. Por consiguiente, hacemos referencia a su carácter histórico y territorial, en el que lo arqueológico, lo monumental, lo histórico, e incluso lo artístico se asocian al respecto (Hernández, Rotman y González, 2010).

En este capítulo, consideraremos el patrimonio cultural como el legado o una herencia que se transmite a las generaciones actuales y también a las futuras. Abordaremos el patrimonio arquitectónico como un patrimonio tangible referido a edificaciones o bienes materiales, a menudo relacionado con la arquitectura monumental, la arquitectura en ruinas y el patrimonio intangible, entendiéndolo éste como los valores subjetivos, afectivos o emocionales que se le puedan asociar. Esta connotación implica que la noción de concepto no es estática; por el contrario, está basada en un dinamismo que la misma cultura le marca. Este punto rompe con los esquemas estáticos que durante bastante tiempo permearon dicha noción (Núñez, 2013).

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO) propuso en 1972 la promoción, identificación, protección y preservación del patrimonio cultural y natural que se considerara especialmente valioso para la humanidad, lo cual quedó registrado en la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de París. México se adhirió a ella doce años después. En dicho documento se hace referencia a que el patrimonio



cultural comprende monumentos, grupos de edificios y sitios que tienen valor histórico, estético, arqueológico, científico, etnológico o antropológico (UNESCO, 1972).

Acerca de la relevancia que el patrimonio cultural material posee en los distintos países es una tarea pendiente que escapa en este trabajo; sería importante conocer la manera en que cada nación atiende y desarrolla los protocolos para llevar a cabo las acciones propuestas por la UNESCO, en particular cómo atiende los procesos de destrucción silenciosa de bienes de este tipo.

La promoción cultural hace referencia a la posibilidad de dar a conocer algo. La palabra proviene del latín *promotio*, *-ōnis*, que supone impulsar, echar a andar, propiciar; generar espacios de difusión; acercar los bienes culturales a los distintos sectores sociales en un ambiente democratizador, esto es, establecer mecanismos de reapropiación y resignificación social a partir de lo propio, de lo que signifique la apropiación social (Núñez, 2013).

Por su parte, José Luis Mariscal indica que la gestión cultural es un campo multidisciplinar que articula conceptos, metodologías, elementos técnicos y financieros para el análisis e intervención de una organización social dada, con base en el diseño, implementación y evaluación de estrategias desde el ámbito cultural (2011).

Al menos en la experiencia que hemos tenido, tanto la promoción como la gestión cultural presentan, en un primer nivel, diferencias de conceptualización que, sin embargo, en la práctica quedan subsumidas por ambos conceptos. Aunque teóricamente se hace referencia a que la gestión estaría



enfocada al análisis e intervención, lo cierto es que, desde otras perspectivas, la promoción en nuestro país aborda los mismos niveles conceptuales y operativos (Zárate, 2011).

## El Centro Histórico de la Ciudad de México (CHCM)

La fundación de la Ciudad de México se dio en el año 1325 en una zona lacustre que se mantuvo hasta principios del siglo XX. Su carácter centralista se observó al ser el centro rector administrativo, político y económico del país y, con ello, la construcción de edificios en distintas épocas, lo que continúa hasta la fecha (Benítez, 1984).

En la década de 1980 se inició un proceso de descentralización del CHCM; un par de años antes, en 1978, se descubrió el Templo Mayor y se expidió un decreto presidencial que declaró al Centro Histórico zona de monumentos históricos, y fue incorporado a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Desde 1987, está inscrito en la lista del Patrimonio Mundial de la Humanidad. Su superficie abarca casi nueve kilómetros de diámetro y 668 manzanas. Tiene una población aproximada de ciento cincuenta mil habitantes, aunque la población flotante diaria oscila entre 640 000 y dos millones.

El CHCM es atravesado por dos delegaciones políticas (municipios): la delegación Cuauhtémoc y la Venustiano Carranza. El perímetro que lo conforma es el siguiente: Eje Central, José María Izazaga y la calle que le continúa San Pablo, Anillo de Circunvalación y su continuidad Vidal



Alcocer, Peña y Peña y su prolongación en Apartado y República de Perú, además del perímetro vial de Avenida Hidalgo, Doctor Mora, Avenida Juárez y Eje Central.

En 2012 se cumplió el Bicentenario de la Independencia del país, cien años del inicio de la revolución mexicana, así como los veinticinco años que el Centro Histórico fue denominado por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad. En 2015 se cumplieron tres décadas del terremoto que asoló a la Ciudad de México.

En el plano administrativo, en el CHCM confluyen los tres niveles de gobierno. En esa zona se encuentra la Autoridad del Centro Histórico, la cual se apoya en otras instancias en las acciones que inciden en la vida política, económica y social de la zona. El Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México (2011-2016), en términos generales, establece la propuesta del modelo de gestión, el esquema de operación, las estrategias de revitalización urbana, el patrimonio, la habitabilidad, la movilidad humana, así como la prevención de riesgos, entre otros factores (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 2011).

Distintos profesionales han criticado este plan y las políticas en el CHCM porque, para ellos, la supuesta visión no es integral, sino parcial, respecto a la atención de los problemas en el lugar. Testimonios de los habitantes destacan la apatía, el desinterés, la ignorancia, e incluso la contradicción o inconsistencias de las autoridades institucionales que intervienen en la zona. La población, los vecinos, los comerciantes y los transeúntes manifiestan opiniones diversas; la problemática se acentúa cuando falta el diálogo y la interacción de los distintos actores,





comenzando por las autoridades mismas (Foro “La lenta destrucción de la Ciudad de México”, Ciudad de México, 26 de marzo de 2014).

En el cuadrante del CHCM en los últimos años se han implementado un conjunto de políticas dirigidas a fomentar el turismo y las actividades económicas a través de la conversión de calles viales a peatonales. El constante dinamismo que le enmarca encierra la frecuente modificación de los espacios arquitectónicos. En algunos casos, se ha apostado por el potencial turístico, pero otros han sido afectados, alterados o abandonados, y pueden ser utilizados para actividades marginales o ilegales; incluso, se registran algunos sitios que cobran vida en determinadas horas, algunos durante el día y otros durante la tarde-noche. Este cambio ha generado diversas opiniones entre los distintos sectores interesados o afectados.

Cada uno de los tres niveles de gobierno tiene incidencia o responsabilidad en diferentes grados en la zona. Así, por ejemplo, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) se encarga de regular los permisos de modificación o alteración de fachadas históricas, por lo que es común observar sellos de clausura colocados por esta instancia, en particular derivados de la modificación, alteración o destrucción de fachadas históricas. En este aspecto, observamos la falta de vínculo con otras instituciones de los tres niveles de gobierno, además del Distrito Federal y las delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.



## Distintas historias del patrimonio arquitectónico en riesgo

Díaz (2014) resalta el caso de La Merced –espacio declarado patrimonio artístico por el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura–, donde “la modernización” es sinónimo de excluir y expulsar a los viejos vecinos y locatarios de ese histórico mercado. Lo relevante es la ausencia de consulta a la población afectada. Las características de “la intervención” son similares: se dejan crecer los problemas, se polarizan las situaciones, se llega a niveles críticos y, luego, el gobierno, en este caso el del Distrito Federal, formula propuestas para la solución de dicha problemática. La demolición es parte histórica de la modernización y cambio de giro, de uso de suelo y de actividades en varios puntos del CHCM (Díaz, 2014), así como la privatización de los servicios que antes se proporcionaban de manera gratuita.

El arquitecto Javier Jaramillo, quien hasta 2014 se desempeñó como director territorial en el Centro Histórico de la delegación Cuauhtémoc, indicó: “Muchos edificios se encuentran en estupendas condiciones y el número antes señalado se encuentra en situación crítica, a punto de caerse” (Notimex, 2012). Los recursos que se asignan a través de las instancias administrativas apenas alcanzan para atender una mínima parte, y lo demás se deja sin atender. Otro punto es que gran cantidad de edificios han sido destruidos y sólo se mantiene la fachada; por ello, las construcciones no corresponden (casas de interés social) con su estilo ni con su uso.

Los patrimonios culturales no únicamente se centran en la arquitectura en riesgo; se localizan también en una vasta riqueza plástica. En registros informales se ubican alrededor de veinte recintos públicos o privados que resguardan pintura mural. Ésta se localiza en hospitales, iglesias, edificios de gobierno, mercados y estaciones del metro. Entre los autores se registran los famosos Diego Rivera, David Alfaro Siqueiros y José Clemente Orozco, así como obras de Pablo O'Higgins, Fernando Gamboa, Roberto Montenegro, Ángel Boliver, Jorge Enciso, Gabriel García Maroto, Máximo Pacheco, Leopoldo Méndez, Alfredo Zalce, Vladimir Kibalchich (Vlady) y Roberto Berdecio; de muchas de estas obras se desconoce su valor artístico y cultural, y no se les da mantenimiento (Ventura, 2012).

Sitios como el Hospital de Jesús, el Templo de Jesús Nazareno, la Procuraduría Agraria, el antiguo edificio del Banco Nacional de Crédito Rural, la Subdirección de Laboratorios del INAH, los muros de la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada, la Casa de los Condes de Miravalle, la Casa de los Azulejos, el Mercado Abelardo L. Rodríguez, entre otros, tienen en cierta forma un mantenimiento constante; en contraparte, otros más se encuentran "sin pena ni gloria": el edificio ubicado en Avenida Juárez 92, el edificio de Nezahualcóyotl 23, la iglesia de San Lázaro (1728), el ex templo de San Agustín, el ex Convento de Jesús María, el edificio en el cruce de Eje Central con Arcos de Belén, así como Manzanares 25 (la casa más antigua perteneciente a un indígena), junto con otras 200 a 400 edificaciones de uso habitacional, están deshabitadas o abandonadas por distintas razones, lo que dificulta su utilización (Montes, 2013).



Aunque algunos sectores consideran el graffiti como una forma de expresión del arte urbano, frecuentemente se asocia con el vandalismo. Paredes, puertas, casetas telefónicas y vidrios presentan las marcas e improntas de sus autores (anónimos); incluso, son notorias las huellas que pueden registrarse en lugares al alcance de la mano o en sitios insospechados (Álvarez, 2014); en algunos casos, se ha planteado la presencia institucional para difundir lo que se denomina "graffiti legal", a cargo de artistas que buscan motivar "la pinta de paredes en espacios públicos con el permiso de las autoridades".

Estos aspectos son apenas relevantes sobre las características de maltrato y destrucción que a diario sufre el CHCM. La política aplicada muestra la ausencia de diálogo, la propuesta unilateral de los planes, el desarrollo de foros en los cuales la opinión de la población afectada/beneficiada es poco menos que pasiva o ignorada por las autoridades. La situación es complicada por las actividades económicas marginales o informales en el perímetro "B". Durante muchos años, en ambos perímetros se concentró el comercio ambulante, cuya estructura corporativa generó mafias en el más amplio sentido de la palabra que continúan teniendo presencia en la zona.

Otro aspecto por considerar es la contaminación derivada de la instalación de puestos ambulantes que devinieron en un comercio semifijo y luego, al paso del tiempo, en comercio fijo con estructuras improvisadas (tomas clandestinas de luz y agua, emisión de desechos sin control alguno). El 24 de enero de 2014 se incendiaron cincuenta puestos del mercado de dulces ubicado al lado del mercado de La Merced. El asunto crítico fue que los camiones de bomberos no pudieron llegar



al sitio donde se originó el fuego debido a las estructuras metálicas de los puestos que ocupan el arroyo vehicular (*La Jornada*, 2014).

Este accidente sirvió para que las autoridades propusieran “modernizar” el barrio; su idea fue desaparecer construcciones habitacionales y comerciales para implementar modernas áreas de comercio. El anteproyecto lo planteó el Taller de Estudios y Análisis Metropolitano (TEAM 730) titulado Plan Maestro para el Rescate Integral de La Merced, con la intervención de dieciocho espacios del lugar. Lo relevante fue la ausencia del diálogo de las autoridades involucradas, así como la incertidumbre de las posibles personas afectadas y la ausencia de consenso entre la comunidad. Las actitudes y las expresiones son parte de una subjetividad que la comunidad comentó con la condición de no evidenciar su identidad: “Hay desprecio, desdén o desinterés de las autoridades y eso se expresa en la ausencia de éstas en los foros organizados al respecto” (Zárate, diario de campo, 18 de febrero de 2014).

Los estigmas y mecanismos de exclusión social se manifiestan contra distintos sectores: chavos de la calle, prostitutas y prostitutos, así como otros grupos marginales que rayan entre lo ilegal y lo que se tolera; están segregados para transitar por determinadas vías, como la calle Madero, donde la organización civil Caracol destaca la propuesta política de “esconder la pobreza”, una acción que no se reconoce, pero que se practica.



## La gestión y la promoción cultural del patrimonio arquitectónico en riesgo en centro histórico

En los últimos años, además de los programas permanentes en temas de la ciudad que algunas instituciones han llevado a cabo, se ha generado una amplia variedad de congresos y foros que resaltan la importancia del CHCM; dos de ellos han sido organizados por universidades y la sociedad civil. El primero al que haremos referencia destacó el balance y las perspectivas de una ciudad dinámica y compleja: el congreso “El Centro Histórico de la Ciudad de México a 25 años de haber sido denominado por la UNESCO como Patrimonio Cultural de la Humanidad”, cuya sede fue la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, del 15 al 19 de abril de 2013; el segundo fue el foro “La lenta destrucción de la Ciudad de México”, el 26 de marzo de 2014. Ambos reflejaron la visión crítica respecto a actividades difundidas por otras instituciones cuya temática se centra en atractivos turísticos o dirigidos a sectores que ubican la rentabilidad sobre la convivencia social.

En el primer caso, la temática centró en las políticas de integración o exclusión, la construcción de la historia y la memoria cultural, el devenir estético del CHCM, las políticas de defensa y protección hacia el patrimonio cultural, así como las características que implican los procesos de “denominación” que brinda la UNESCO. En el segundo caso, el tema fue la situación de riesgo del CHCM y giró alrededor de la destrucción de monumentos y casas de valor histórico y artístico; un segundo rubro fueron los agravios de la clase política al patrimonio cultural, y un tercero, la



política urbana y la militarización del Centro Histórico, así como la visión de los riesgos, desafíos y perspectivas en el proceso de recuperación del CHCM (Cantú, 2003; Zárate, 2014; Sierra, 2013).

Al margen de los puntos de vista y las polémicas que se generan, podemos resaltar varios aspectos:

- La promoción y la gestión cultural son referentes necesarios para analizar qué tipo de acciones de difusión cultural se llevan a cabo. Esto implica analizar quiénes organizan y cuáles son los objetivos e intereses al respecto. Mientras se tiene una visión de ciertos sectores empeñados en potencializar el desarrollo económico y turístico, algunos otros ubican públicos y grupos sociales marginados y excluidos.
- Las acciones de la comunidad a partir de la iniciativa de las instituciones son de carácter pasivo y aportan información sobre las acciones y proyectos, como los registros catastrales o informáticos sobre los edificios históricos o artísticos. En contraparte, no se cuenta con planes y proyectos que atiendan aquellos registros que puedan emanar del requerimiento de las comunidades, en particular los que no son parte de la programación institucional. Incluso, en algún momento se ironizó con la política de un ex presidente mexicano cuya política del “ni te oigo ni te veo” podría aplicarse a los habitantes de este cuadrante.



- La forma más común de relación de las autoridades con la comunidad se basa en una estructura piramidal, de arriba abajo, regularmente con carácter unidireccional. La relación parte de la pasividad de la última y el desarrollo de acciones desde el escritorio de las autoridades y su equipo de profesionales en las instituciones.
- Los distintos grupos socioeconómicos que interactúan en el CHCM han presionado a las autoridades del gobierno del Distrito Federal para darle solución a sus demandas. En el caso de los vendedores ambulantes, la respuesta de las autoridades ha sido expropiar y luego destruir casas construidas entre los siglos XVIII y XIX. En la última década se tienen referencias acerca de la destrucción del patrimonio histórico en el CHCM. Lo interesante es que los mismos peritos del INAH sean quienes denuncien los actos tolerantes que las mismas autoridades han hecho contra el patrimonio cultural, como la Coordinación de Monumentos Históricos, la Dirección General del INAH, la Autoridad del Centro Histórico, el Fideicomiso del Centro Histórico, por sólo citar algunos de los tristemente notorios.
- Los ejemplos de abandono del patrimonio arquitectónico son innumerables: el ex Convento de la Merced, el ex Templo de San Lázaro y la Antigua Estación de Trenes de San Lázaro. Frecuentemente, las mismas comunidades desconocen la información técnica de quiénes tienen la responsabilidad de intervenir en éstos. No se conocen los recursos utilizados, el tipo de intervención y las afectaciones





que pueda tener; esto se asocia con el abandono que algunas instituciones tienen.

Este panorama nos obliga a reflexionar como gestores-promotores la situación en que se enmarcan las políticas culturales correspondientes:

- El CHCM recibe a diario casi dos millones de personas, lo que implica el desarrollo de políticas de atención que se enfoquen a culturas vivas; esta situación contrasta con el despoblamiento de algunas zonas al caer la tarde-noche; por ello, se requiere que los diagnósticos de las distintas instituciones con presencia en el cuadrante consideren la opinión de la población afectada/beneficiada.
- Respecto a los predios desocupados, abandonados o cuya arquitectura representa un peligro, se deben formular nuevas propuestas de modelos de atención que motiven procesos participativos alternativos; esto es, no fomentar modelos verticales y unidireccionales; por el contrario, se deben impulsar modelos dialógicos que resalten la horizontalidad y el diálogo entre los distintos actores del proceso.
- Aunque indicamos que el CHCM está dividido en dos perímetros, el deterioro en las construcciones se asocia con la inseguridad, que queda claramente definida; esto marca una división notoria de la atención que se brinda a las zonas turísticas y las que no lo son. En estas zonas se garantiza la vida y tránsito nocturno, lo que no sucede con otras áreas del perímetro, donde la marginación y la pobreza de algunos barrios



demerita su calidad de vida. Es necesario que se replanteen las políticas de atención y se establezcan otras de carácter integral de largo plazo, así como determinar responsabilidades compartidas de quienes participan en dichos procesos.

- Lo anterior lleva a reflexionar acerca del desarrollo de las llamadas “políticas de escritorio” enfocadas a justificar el ingreso del CHCM a un estadio de modernidad como parte de la globalización; sin embargo, lo evidente es que dichas propuestas a menudo están disociadas y desfasadas de las comunidades y la sociedad, por lo que se debe replantear su continuidad y enfoque.
- El Plan Integral de Manejo vigente debe readecuarse, no para justificar las acciones de los políticos en turno, sino para incorporar una visión integral, incluyente, que fomente la participación de los distintos sectores sociales en su concepción. Con este tipo de acciones se desarrollarán formas alternativas y transparentes de comunicación sobre el patrimonio arquitectónico en el CHCM.

## Reflexiones finales

Urge diseñar un conjunto de estrategias destinadas a la actualización del padrón y catálogo de edificios en el cuadrante del CHCM, en las cuales se consideren sus características históricas, estéticas, funcionales, el grado de deterioro y, en particular, si ha recibido o no asistencia técnica



del INAH o del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), las dos principales instituciones encargadas del patrimonio cultural histórico y artístico en el país, respectivamente.

Al mismo tiempo, este tipo de registro debe ser propuesto desde una lógica distinta, con la participación activa, y no pasiva, de las autoridades y las comunidades. Esto implica el crear un nuevo paradigma que evite proyectos unilaterales y verticales. La propuesta busca “ciudadanizar” la aplicación de políticas culturales. Un asunto que puede ser simple o complejo.

Harvey (2013) resaltó el derecho a la ciudad, “la recuperación de los derechos civiles en contextos globales en la búsqueda de una ciudad, entendida como el derecho a cambiar y reinventar de acuerdo con los deseos colectivos, más que los derechos individuales”.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental impone candados para toda información que pueda catalogarse como reservada, lo que ha sido una limitante para transparentar la política que los distintos gobiernos de los tres niveles se han empeñado en ocultar o proteger contra la consulta ciudadana; por lo tanto, es un punto de reflexión de los inconvenientes o trabas que las propuestas alternativas puedan presentar.

La globalización incide en los aspectos más vulnerables de la sociedad. En el caso del patrimonio en riesgo, las condiciones políticas y económicas van definiendo con claridad hacia dónde se inclinarán las propuestas escudadas en la “modernización” del lugar.



La cultura viva del CHCM está por descubrirse. No sólo la vida cotidiana, sino todo aquello que se constituye en bienes tangibles e intangibles y que permiten ubicar elementos de distintos momentos históricos. Los relatos, cuentos y leyendas son parte de esa cultura viva que se debe conjugar con los elementos materiales tangibles expresados en las fachadas, así como en la arquitectura prehispánica, colonial y moderna, las calles, callejones, recovecos, parques, plazas, donde la recuperación de la memoria colectiva es apenas la punta del iceberg de un proceso de ciudadanía de la cultura.

Finalmente, el CHCM sufre un proceso de deterioro asociado a un conjunto de factores que no sólo se centran en inyectar recursos económicos expresados en la destrucción y construcción de edificaciones comerciales. Su despoblamiento y abandono se conjuga con las condiciones de habitabilidad, la inseguridad, la carencia de servicios, el comercio ambulante y, sobre todo, con propuestas políticas de reordenamiento urbano que privilegian el capital sobre los habitantes y sus necesidades, y para muestra podemos citar la propuesta del Corredor Cultural Chapultepec, una de las últimas que se han planteado para privilegiar el comercio sobre los vecinos de esa zona.

## Colofón

Con base en varias notas periodísticas, así como la difusión en redes sociales acerca de la destrucción del patrimonio cultural, y sin que sea un consuelo, la destrucción se da en el plano internacional y en el nacional y dentro de



éstos, la responsabilidad se extiende a los tres niveles de gobierno, la iniciativa privada y, sobre todo, la sociedad civil.

Casi a diario se difunde la destrucción de algún bien patrimonial arquitectónico en alguna parte del planeta. Los fundamentalistas los encontramos en los cinco continentes, con la diferencia de que sus actos son aislados o ubicados en contextos que difícilmente requieren nuestra atención. Así, la iglesia de Saint Jacques D'Abbeville en Francia encuentra relación con la destrucción del patrimonio arqueológico en los alrededores de Lima o los intentos de alteración de zonas arqueológicas, como Teotihuacán o el ex Convento de la Merced, los Arcos de la ciudad de Morelia, que guardan relación con la construcción de caminos, unidades habitacionales, centros comerciales, la explotación turística o la destrucción "hormiga" a través del graffiti. Esta situación, constante en toda Latinoamérica, nos obliga a reflexionar que distintos patrimonios son afectados de manera cotidiana y algunos, en forma irreversible.

La destrucción, por lo tanto, sólo puede asociarse con la negligencia, desinterés y, ante todo, la corrupción de quienes están o deberían estar al frente del cuidado de dichos bienes (Bertonatti, 2014). Quizá, como señala Orosco (2011),

es necesaria la catalogación o actualización de inmuebles, además de establecer prioridades de intervención; es necesario el desarrollo de programas e incentivos para conservar los inmuebles de valor patrimonial. No existen planes de conservación [...] o simplemente no se cumplen o presentan fallas técnicas [...], no se cuenta con personal especializado con bases teóricas y experiencia.



A grandes rasgos, en la mayoría de los casos se cuenta con el aval o la negligencia de las autoridades de los distintos niveles de gobierno en cada uno de nuestros países, donde se destruyen o alteran bienes arquitectónicos para permitir nuevas construcciones; en palabras de Irarrázaval (s./f): “luego de una pérdida de un bien patrimonial, cualquiera que sea su razón, y la obra nueva que ocupa su espacio original, casi nunca es de la calidad arquitectónica, técnica, urbana, ni belleza que la perdida”.

En México y en Latinoamérica se han registrado situaciones que deberían preocuparnos por el desinterés o ignorancia de las autoridades encargadas de mantener bajo su custodia el bien mueble o inmueble y su cuidado o conservación. Sin embargo, entre tantos nubarrones, resalto dos notas que en nuestro país se difundieron en la última quincena de octubre de 2015. La primera, la emisión de una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acerca del mantenimiento de la estatua del rey Carlos IV, mejor conocida como El Caballito, de Manuel Tolsá. Dicha comisión indicó que fueron violados los derechos al patrimonio cultural de la nación y a la información en agravio de la sociedad en su conjunto. La recomendación señaló a la Autoridad del Centro Histórico y al Fideicomiso del CHCM como los responsables al aprobar la contratación de un proveedor de servicios sin consultar antes al INAH, el permiso de ley (*La Jornada en Línea*, 2015). La segunda nota refiere la inhabilitación durante noventa días (una acción simbólica y sin mayores repercusiones políticas o económicas) contra el funcionario responsable de la destrucción durante el mantenimiento de la citada estatua (Barrios, 2015).



Del análisis de ambas notas se desprende la necesidad de que los órganos responsables cumplan con lo establecido en los marcos normativos y las leyes aplicables, además de asumir el compromiso de atender lo referente a la destrucción de los bienes muebles e inmuebles, y sobre todo que los titulares y responsables directos asuman su compromiso ético y moral por el cual juraron al recibir el cargo. Ahí es donde se ubica la punta del iceberg de un problema mucho mayor que afecta a México, a Latinoamérica y al mundo.



## Referencias bibliográficas

- Álvarez, J. (2014). Centro Histórico afectado por el graffiti. *Networks. Red de Medios*, 11 de febrero. Recuperado de <http://www.rtw.mx/index.php/locales/item/5070-centro-historico-afectado-por-el-graffiti>; <30/03/2014>.
- Autoridad del Centro Histórico (2011). *El Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México (2011-2016)*. México: Gobierno del Distrito Federal/Autoridad del Centro Histórico/Fideicomiso del Centro Histórico.
- Barrios, R. (2015). Inhabilitan tres meses a Inti Muñoz por daños a El Caballito. *Crónica.com.mx*, 15 de octubre. Recuperado el 2 de noviembre de 2015 de <http://www.cronica.com.mx/notas/2015/925500.html>
- Benítez, F. (1984). *Historia de la Ciudad de México (1325-1982)*. México: Editorial Salvat.

- Bertonatti, C. (2014). Destruir el patrimonio cultural con impunidad. *La Nación*. Recuperado el 2 de noviembre de 2015 de <http://www.lanacion.com.ar/1703471-destruir-el-patrimonio-natural-con-impunidad>
- Cantú, R. (2003, agosto). Impacto del medio ambiente sociourbano del Centro Histórico de la Ciudad de México en la vivienda. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. VII, núm. 146 (072).
- Chávez, E. (2014). *Los autores de la ciudad. Propuesta para mejorar la imagen urbana en un ámbito local*. México: UNAM-Coordinación de Humanidades, PUEC, Facultad de Arquitectura.
- Diario Oficial de la Federación* (2002). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. México.
- Díaz, G. (2014). La Merced será para otros. *Revista Proceso*, 27 de marzo.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal* (2011). Acuerdo por el que se expide el Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México. *Gaceta* núm. 1162, 17 de agosto.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Irrázaval, A. (s.f.). *El patrimonio perdido en Valparaíso*. Recuperado el 1 de noviembre de 2015 de <http://arpa.ucv.cl/archivum6/patrimonio/2.%20EL%20PATRIMONIO%20PERDIDO%20EN%20VALPARA%C3%91CULO.A.IRARRAZAVAL.pdf>
- Hernández, J., Rotman, M. y González, A. (2010). *Patrimonio y cultura en América Latina. Nuevas vinculaciones con el Estado, el mercado y el turismo y sus perspectivas actuales*. México: Universidad de Guadalajara.
- La Jornada* (2014). Se incendian 50 puestos del mercado de dulces de La Merced, 25 de enero. Recuperado el 30 de marzo de 2014 de <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/01/25/se-incendia-seccion-de-dulces-en-el-mercado-de-la-merced-8977.html>



- La Jornada en Línea* (2015). CNDH emite recomendación a GDF por daños a "El Caballito". 29 de octubre. Recuperado el 2 de noviembre de 2015 de <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/10/29/cndh-emite-recomendacion-a-gdf-por-el-caballito-4517.html>
- Mariscal, J. (2011). Avances y retos de la profesionalización de la gestión cultural en México. *Revista Digital de Gestión Cultural*, año 1, núm. 2. Recuperado el 14 de octubre de 2014 de [http://gestioncultural.org.mx/revista/02/Mariscal\\_N2\\_A1.pdf](http://gestioncultural.org.mx/revista/02/Mariscal_N2_A1.pdf)
- Montes, R. (2013). En abandono, 400 edificios en Zócalo, *El Universal*, 6 de septiembre. Recuperado el 30 de marzo de 2014 de <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/impreso/en-abandono-400-edificios-en-zocalo-118660.html>
- Narváez, J. (1998, octubre). *La destrucción del patrimonio del valle arqueológico del Rimac, Perú*. Primer Congreso Virtual de Antropología y Arqueología Ciberespacio. Recuperado el 2 de noviembre de 2015 de <http://www.equiponaya.com.ar/congreso/ponencia3-3.htm>
- Núñez, A. (2013, noviembre). Resignificaciones y reapropiaciones del patrimonio cultural. *Baukara 4. Bitácoras de antropología e historia de la antropología en América Latina*, pp. 6-21.
- Notimex (2012). *En peligro 200 edificios del Centro Histórico*. *El Universal*, 14 de diciembre. Recuperado el 30 de marzo de 2015 de <http://www.eluniversal.com.mx/notas/890104.html>
- Orosco, G. (2011). *Destrucción del patrimonio arquitectónico*. *Los Tiempos*. Recuperado el 2 de noviembre de 2015 de [http://www.lostiempos.com/diario/opiniones/columnistas/20110406/destruccion-del-patrimonio-arquitectonico-\\_120261\\_239787.html](http://www.lostiempos.com/diario/opiniones/columnistas/20110406/destruccion-del-patrimonio-arquitectonico-_120261_239787.html)
- Sierra, J. (2013). *El último bastión: la Ciudad de México*. *Contralínea. Mx Periodismo de investigación*, 9 de junio. Recuperado el 1 de noviembre de 2015 de <http://contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2013/06/09/el-ultimo-bastion-la-ciudad-de-mexico/>
- UNESCO (1972). *Convención sobre la Protección Mundial Cultural y Natural*. París.



- \_\_\_\_\_ (2003). Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial. París.
- Ventura, A. (2012). Los murales escondidos del Centro Histórico. *El Universal*, 5 de enero. Recuperado el 30 de marzo de 2014 de <http://www.eluniversal.com.mx/cultura/67410.html>.
- Zárate, A. (2011). Entre gestores y promotores te veas: nuevos contextos y perspectivas. *Revista Digital de Gestión Cultural*, año 1, núm. 1. Recuperado el 30 de marzo de 2014 de <https://www.facebook.com/permalink.php?<30/03/2014>>
- \_\_\_\_\_ (2014). De buenas intenciones está el infierno lleno. Visiones encontradas acerca de la restauración del patrimonio cultural. El caso del ex Convento de la Merced. En O. Niglio, A. Cervantes y P. Sánchez (2014). *México: restauración y protección del patrimonio cultural* (núm. 26, vol. 1, pp. 23-40). Italia: Aracnee editrice.

# Políticas y planes para la salvaguardia patrimonio cultural inmaterial en América Latina

Gabriela Valenzuela Bejarano\*

## Introducción

En este capítulo presentamos recomendaciones para la formulación de políticas nacionales de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial (PCI) en los países latinoamericanos.

Los lineamientos generales abordados se basan en el documento de conclusiones y recomendaciones sobre políticas y planes para la salvaguardia del PCI en América Latina, elaborado en Bogotá, Colombia, en mayo de 2011. Este encuentro es parte de las reuniones de trabajo en el marco del proyecto multinacional “Observatorio de políticas y planes de salvaguardia del PCI en América Latina”, cuyo objetivo es brindar a los países latinoamericanos información relevante sobre los procesos de salvaguardia que se vienen desarrollando en la región. Actualmente, este proyecto es ejecutado por el Centro Regional para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de América Latina (CRESPIAL)

.....  
\* Coordinadora de Comunicaciones del Centro Regional para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de América Latina.

en coordinación con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO) y con los catorce países que integran dicho centro.<sup>1</sup>

## Aspectos generales sobre la convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, UNESCO, 2003

Cuando hablamos de patrimonio cultural, lo primero que se viene a la memoria son los grandes monumentos y colecciones de objetos; pensamos en la gran diversidad del patrimonio monumental y material que existe. Sin embargo, es importante también pensar en que el patrimonio cultural tiene una dimensión esencialmente humana, y son las personas, sus costumbres, tradiciones y prácticas cotidianas las que conforman el corazón del patrimonio cultural de nuestros pueblos.

El interés que pone la UNESCO en el PCI tiene el propósito de destacar la cultura viva, al individuo antes de cualquier objeto o monumento que éste pueda generar. El PCI busca enfocarnos en nuestras expresiones culturales, que son transmitidas de generación en generación y que construyen fuertes vínculos identitarios en las comunidades. Al respecto, la Convención 2003 para la salvaguardia del PCI señala lo siguiente:

.....  
<sup>1</sup> El CRESPIAL fue creado en febrero de 2006 a partir de la suscripción en París del Acuerdo de Constitución del CRESPIAL, firmado entre la UNESCO y el gobierno del Perú con el objetivo de promover y apoyar acciones de salvaguardia y protección del vasto patrimonio cultural inmaterial de los pueblos de América Latina. Al ser un centro de categoría 2, cuenta con los auspicios de la UNESCO. Más información en [www.crespial.org](http://www.crespial.org)



Se entiende por “patrimonio cultural inmaterial” los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas –junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes– que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana. A los efectos de la presente Convención, se tendrá en cuenta únicamente el patrimonio cultural inmaterial que sea compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes y con los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sostenible.

Creemos que un desarrollo humano sostenible, que busque potencializar a las personas en sus múltiples capacidades, necesita considerar el factor cultural como eje central del desarrollo integral de las sociedades.

Por otro lado, el enfoque del PCI, a pesar de ser muy dinámico y en constante transformación, logra consolidar las identidades locales y el respeto a la diversidad cultural, factores sustanciales para la promoción de la cohesión social, que contribuyen al diálogo intercultural y al respeto de otros modos de vida.

Ante este escenario, creemos que no solo es necesario identificar y valorar el PCI, sino vincularnos de manera colectiva a sus múltiples manifestaciones que siguen



vivas en cada una de nuestras localidades. Para ello, la UNESCO promueve las acciones de salvaguardia del PCI, un conjunto de medidas que buscan mantener vivo el PCI de cada comunidad. Al respecto, la Convención 2003 para la salvaguardia del PCI declara:

Se entiende por “salvaguardia” las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial, comprendidas la identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión –básicamente a través de la enseñanza formal y no formal– y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos.

Actualmente, 158 Estados han ratificado la Convención y desde la UNESCO se está implementando una estrategia global de fortalecimiento de capacidades de los múltiples actores sociales, además de su permanente labor en el cumplimiento de los objetivos centrales para la salvaguardia del PCI.

## Instrumentos y metodologías para la formulación de políticas y planes de salvaguardia

### *Sobre los procesos de patrimonialización*

Estos procesos implican la confluencia de diversos actores sociales, entre los cuales destacan el Estado, la academia y la comunidad portadora de la expresión cultural. El Estado tiene el rol de impulsar la patrimonialización de



expresiones culturales. Por su parte, la academia actúa a través de la investigación y la generación de conocimientos, complementando dichos procesos. Sin embargo, el trabajo interrelacionado entre estos dos actores es muchas veces débil o inexistente, y se crean críticas y tensiones sobre cómo se abordan los procesos de patrimonialización y salvaguardia.

Existe una tendencia, que ha sido muy crítica, de priorizar en los procesos de patrimonialización las fiestas y las artesanías, debido a sus vínculos con el turismo, la comercialización y los medios de comunicación. El medio académico puede destacar la importancia que tienen otras expresiones del PCI, pero éstas no necesariamente responden a la agenda política de los Estados y muchas veces son ignoradas.

Respecto a la comunidad, lo primero es afirmar que se trata del actor principal de la patrimonialización; es ella la que debe tomar decisiones de manera concertada, consensuada y participativa ante cualquier acción cultural que se desee emprender. Es la comunidad la que va a proteger sus expresiones culturales que heredan y transmiten de generación en generación y que, en muchos casos, salvaguardan de forma espontánea e independiente a las acciones de los Estados y la academia.

Aunque la patrimonialización es un proceso que concierne al Estado, impulsarla al margen de las comunidades no es una opción válida en los términos de la convención del PCI. Sin embargo, han surgido experiencias negativas que hacen necesario establecer regulaciones en la participación del Estado en dichos procesos. Es indispensable que el



Estado asuma el papel de facilitar herramientas para que las comunidades puedan tomar sus propias decisiones.

### *Sobre los procesos de salvaguardia*

Para proteger una manifestación cultural, y darle continuidad en el contexto del proceso social del que forma parte, es necesaria una identificación de factores de riesgo y amenaza. Asimismo, la salvaguardia debe garantizar la transmisión generacional, de ahí la importancia de considerar la dimensión educativa.

Por otro lado, la patrimonialización no es la única estrategia para resguardar el PCI; es más, en muchos escenarios los procesos de patrimonialización no son las mejores estrategias, ya que pueden generar conflictos y amenazas dentro y fuera de las mismas comunidades.

En todo proceso de salvaguardia de una manifestación de PCI debe haberse realizado antes un diagnóstico en el cual es particularmente importante la identificación de riesgos y amenazas. Éstos se definen en cada contexto y su determinación como tales debe ser definida en una consulta con participación de la comunidad. No deben ser presumidas con base en un acercamiento exterior a la expresión cultural, sino que tienen que ser identificadas con toda precisión mediante el diálogo con la comunidad.





## *Sobre estrategias para la formulación de planes y políticas de salvaguardia*

Es necesario comprender el contexto de la expresión cultural a partir de diagnósticos elaborados desde las comunidades, con participación de investigadores del medio académico y del Estado.

Se debe poner especial atención sobre las dinámicas internas en la comunidad. Así se garantizaría la sostenibilidad del grupo de portadores y el estar en condiciones, a mediano plazo, de enfrentar con eficacia las amenazas externas.

Una recomendación es considerar la interdependencia entre calidad de vida, educación, identidad y patrimonio. La educación es un valioso medio para implementar planes de salvaguardia; sin embargo, debe ser concebida en un sentido amplio, incluyendo la educación formal y no formal, ya que constituye una manera de garantizar la transmisión de las manifestaciones culturales del PCI. Por otra parte, existe la necesidad de vincular temas del medio ambiente con los del patrimonio cultural.

El turismo sustentable es una posible estrategia de desarrollo sostenible, pero es indispensable tener presente el contexto donde se da la acción del turismo sustentable, pues los grupos muestran jerarquías y desigualdades internas que podrían beneficiar sólo a algunos miembros de la comunidad.



### *Recomendaciones para la formulación de políticas de salvaguardia del PCI*

- Entender la patrimonialización como una herramienta política de derechos culturales, de identidades y recuperación de derechos e historias colectivas.
- Definir una apuesta política orientada a la recuperación de memoria, el reconocimiento de la diversidad, la identidad nacional y el bienestar común de todas las personas.
- Articular el trabajo en torno a la salvaguardia del PCI de manera intersectorial de forma que puedan tenderse puentes con los sectores de cultura, medio ambiente, educación y turismo, principalmente.
- Incentivar el apoyo de los medios académicos a la implementación de planes.
- Incluir una guía o acuerdos claros respecto a los actores que participarán en la ejecución del plan de salvaguardia y sus competencias.



## Instrumentos y metodologías para la ejecución de planes de salvaguardia

### *Estrategias para lograr la sostenibilidad del plan de salvaguardia*

La sostenibilidad debe ser comprendida en su dimensión comunitaria, además de la dimensión técnica y financiera correspondiente. Para lograr una adecuada sostenibilidad del plan de salvaguardia de PCI, se deben asegurar condiciones de transmisión que cuenten con la validación de la comunidad o los portadores de la manifestación, y en la cual las mismas comunidades garanticen las estrategias de transmisión.

La sostenibilidad se asegura mediante el fortalecimiento de capacidades, en un programa amplio de capacitación y encuentros entre diversos actores de la manifestación. Por otro lado, se debe mejorar la transmisión de generación en generación de las manifestaciones para que sus planes sean sostenibles a largo plazo.

Las empresas podrían prestar apoyo, pero no participar de modo directo en la gestión para no correr el riesgo de que se prioricen factores financieros ajenos a la cultura, al bienestar de la comunidad y a la salvaguardia de la manifestación, y así evitar su comercialización. En los procesos de patrimonialización ha sido frecuente ver caer los Estados en acciones paternalistas y excesivamente politizadas, que terminan desencaminando los procesos de salvaguardia y agudizando las tensiones sociales dentro de las comunidades.



Es importante considerar el papel de las universidades en la implementación de los instrumentos y las metodologías durante la ejecución del plan, y estudios de valoración más enfocados al monitoreo.

Los planes deben articularse a nivel local, regional, nacional e incluso internacional. También se recomienda, en las políticas de cada país, instaurar marcos claros de política patrimonial para que las reglas no cambien según el gobierno en turno.

#### *Recomendaciones para las estrategias comunitarias orientadas a la sostenibilidad del plan de salvaguardia*

- Asegurar la transmisión de generación en generación y promover la divulgación y sensibilización de las manifestaciones en niños y jóvenes.
- Destacar la importancia del lenguaje entre comunidades que tienen formas singulares idiomáticas y dialectales, y desarrollar acciones orientadas a asegurar su supervivencia.
- Enmarcar las acciones relativas a la sostenibilidad de la manifestación en un proceso abierto y flexible.

#### *Recomendaciones para formular estrategias financieras que aseguren la sostenibilidad del plan*

- Considerar un apoyo inicial desde el Estado con recursos públicos, en particular en las primeras etapas de la implementación, pero con la perspectiva de lograr la autosostenibilidad del plan.



- Buscar apoyos de la empresa privada y otorgar beneficios tributarios, sujetos a las acciones de los planes de salvaguardia.
- Fomentar la autogestión de recursos por parte de la comunidad.
- Establecer una reglamentación y una normativa para los patrocinios de la empresa privada (se debe regular el uso de publicidad en las manifestaciones).

## Instrumentos y metodologías de monitoreo y evaluación de planes de salvaguardia

Para asegurar instrumentos y metodologías que contribuyan a una adecuada evaluación de los logros obtenidos con las políticas y planes implementados, se requieren recursos humanos formados en metodologías para la elaboración de proyectos culturales referidos al PCI y que hayan desarrollado competencias en el manejo de instrumentos de seguimiento y evaluación de estos planes. Los instrumentos de evaluación que se empleen deben estar articulados a las políticas, planes y acciones de salvaguardia; también deben considerarse como parte de un sistema de seguimiento y evaluación nacional, que facilite, a su vez, la comparación a escala regional. Por otro lado, debe establecerse que la evaluación sólo se realice sobre un plan que contenga un adecuado diagnóstico previo a su ejecución.



Es importante la reflexión sobre quiénes evalúan a fin de generar herramientas que hagan posible la evaluación desde varios niveles; en el caso del PCI se debe generar una herramienta que ayude a las comunidades a dar seguimiento.

El Estado ha de tener un papel relevante en la formulación, seguimiento y definición de los niveles en que se efectuará la evaluación. Asimismo, un papel fiscalizador, estar atento a los resultados de las mediciones y evaluaciones, y tener la suficiente flexibilidad para estimar los cambios y las modificaciones a estos planes.

En el caso de la comunidad, además de ser el actor principal en la implementación del plan, también tiene un rol fundamental a la hora de fiscalizar y exigir el cumplimiento de los compromisos asumidos por los otros actores.

### *Recomendaciones sobre la construcción de instrumentos y su aplicación*

- Construir indicadores y cuestionarios en términos de políticas, planes, programas, proyectos, metas, coberturas, como estructura de soporte del plan de salvaguardia a nivel institucional.
- La evaluación debe realizarse de manera participativa con las comunidades. Los instrumentos de evaluación de los planes deben formularse de manera conjunta y concertada con las comunidades, lo que implica también la necesidad de una autoevaluación.



- Los indicadores de evaluación deben ser pocos y claros, de modo que sean comparables, confiables y comunicables.
- Se deben considerar sistemas de calificación de las amenazas o riesgos, según niveles, para desarrollar medidas de salvaguardia urgente cuando sean necesarias.
- Construir herramientas como guías para la autoevaluación que integren formas sociales en las que predomina la oralidad, y que atiendan a la diversidad y las particularidades culturales.
- Se deben respetar los espacios tradicionales de deliberación y de toma de decisiones, e incluir en ellos el seguimiento y la evaluación que realizan las comunidades sobre los planes.
- Se debe considerar la claridad del lenguaje y las herramientas para la divulgación tanto de la política de PCI como de los planes de salvaguardia.
- Se debe tomar en cuenta la importancia de la relación con los municipios (gobiernos locales) para la gestión, y recomendarse acciones de capacitación a las alcaldías sobre legislación de PCI y salvaguardia.
- Capacitar a gestores culturales en las comunidades para la gestión estratégica del PCI y generar proyectos adecuados para la participación de los portadores.



### *Recomendaciones sobre los impactos buscados con la acción de evaluar*

- Elevar la capacidad de gestión por parte de las comunidades portadoras y fortalecer una salvaguardia efectiva.
- Lograr una mayor documentación y visibilización del PCI.
- Lograr una mayor valoración social del PCI (apropiación social).
- Favorecer manifestaciones culturales tradicionales que no tienen valoración por el mercado e interés de orden comercial.
- Fortalecer el ejercicio de los derechos culturales y del ciudadano en sus elementos identitarios. El PCI, asimismo, debe contribuir al bienestar comunitario.

Por último, debemos subrayar que estas conclusiones y recomendaciones han surgido del análisis y el debate de diversas experiencias en planes y políticas de salvaguardia de los catorce países que integran el CRESPIAL. Esta mirada reflexiva y autocrítica apunta a mejorar la efectividad de la salvaguardia del PCI en Latinoamérica, al asumirla como una tarea que nos compromete a todos.





[www.redlgc.org](http://www.redlgc.org)

Este libro fue diseñado en  
Manizales - Colombia  
por Matiz Taller Editorial  
en la primavera de 2018.  
En su composición se  
utilizó la tipografía Avenir  
en sus versiones book, medium,  
black y oblique.