



**LAS POLÍTICAS CULTURALES EN  
AMÉRICA LATINA: UN ESBOZO DEL  
PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y  
SU RELACIÓN CON LOS ORGANISMOS  
INTERNACIONALES**

# LAS POLÍTICAS CULTURALES EN AMÉRICA LATINA: UN ESBOZO DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y SU RELACIÓN CON LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

**MAURICIO BUSTAMANTE FAJARDO**  
**DOCENTE COORDINADOR**

*Docente investigador de la Universidad Internacional del Ecuador en la Escuela de Diplomacia y Relaciones Internacionales. Doctor en sociología por la École des hautes études en sciences sociales (Paris-Francia) y miembro asociado del Centre européen de sociologie et de science politique (CESSP). Sus áreas de interés y temas de investigación son: Sociología de la cultura y de las prácticas culturales; Políticas culturales como categoría de intervención pública; Sociología de la circulación de bienes simbólicos; La UNESCO y la cultura; Sociología de los intelectuales y expertos; y, Movimientos sociales transnacionales.*

*Varios componentes de esta investigación, en la recopilación y análisis de la información, al igual que varias relecturas críticas del texto fueron contribución de Juan David Martínez Díaz, María Gracia León Erazo y Andrés Felipe Gómez Carrión.*

## **Resumen**

Las políticas culturales han ido evolucionando en el transcurso del tiempo inscritas en un sinnúmero de paradigmas, conceptos, principios, dogmas, ideologías, entre otros, que han derivado en debates en los ámbitos internacionales y nacionales. Así, el concepto de cultura, al que apuntan tales políticas, abarca hoy, además de las artes y las letras, un campo más vasto: “los modos de vida, las formas de convivencia, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias” (UNESCO, 2005). Los Estados han buscado- mediante sus instituciones públicas- reconocer y brindar apoyo integral a todos los sectores que se encuentran delimitados por este concepto. En este sentido, la aplicación de estas políticas implica institucionalizar un proyecto político y legitimar un conjunto de agentes – tanto instituciones como individuos – para asumir los encargos que éstas demandan.

## **Palabras clave**

Políticas públicas, políticas culturales, instituciones públicas, América Latina, organismos internacionales.

## Introducción

En el caso de América Latina y el Caribe, podemos destacar que históricamente han sido territorios con varios valores y con una identidad cultural fuerte. A pesar de que las culturas en los distintos países son diferentes por su historia y tradiciones, se puede señalar que las instituciones y las políticas culturales se han consolidado en el transcurso de los años y han permitido que la acción cultural (pública o privada) se fortalezca y se afiance profundamente en el pensamiento de su población. Por ejemplo, la creación de un Ministerio de Cultura en Ecuador (2007), no es únicamente el resultado de la voluntad política del actual gobierno; también es, la consecuencia de la legitimación de la cultura como categoría de intervención pública en la región, como lo demuestra el acelerado incremento o reconfiguración de instituciones gubernamentales consagradas exclusivamente al desarrollo de este sector.

La dinámica sociopolítica de los pueblos latinoamericanos y caribeños- incluso de muchos países europeos- ha posibilitado el nacimiento de numerosos espacios culturales, en donde la definición misma de políticas culturales incorpora diversos agentes (gobiernos, organismos internacionales, sociedad civil, actores locales, entre otros); de modo paralelo, se abre un abanico de posibles temas de debate, que no se limitan a aspectos únicamente artísticos o administrativos, sino que pueden incluir desde diálogos apoyando una sociedad sin discriminación de etnia, religión, hasta temas relativos a ideales políticos, visiones del mundo, entre otros. Las redes culturales de profesionales de la cultura se han convertido en un indispensable instrumento para el fortalecimiento de los intereses comunes de la población (Bustamante & Symmes, 2013), esto ayuda a que las diversidades culturales continúen promocionándose y creando nuevos derechos culturales.

Evaluando el proceso de construcción y de jerarquización de los sectores de la acción pública, se evidencia de que el proceso de institucionalización cultural en América Latina no ha sido continuo ni lineal. Por el contrario, su desarrollo ha obedecido al énfasis que cada país ha dado – por separado – a este sector. A pesar de aquello, lo que es común a todas estas naciones es que, en la esfera pública ha existido una tensión constante, entre la implementación de la agenda cultural en el quehacer de las políticas públicas y los procesos de transformación del Estado. Esta ambigüedad en el tratamiento otorgado al tema cultural se evidencia en la creación de instituciones, que tienen desde un carácter subsidiario al sector educativo, incluso de deportes; hasta aquellas que detentan un poder considerable, con presupuestos onerosos y con amplias atribuciones sobre una serie

de ámbitos e instituciones culturales de diversa índole (CNCA, 2012). Al respecto, Néstor García Canclini argumenta:

*El área cultural aparece a menudo como un espacio no estructurado, en el que coexistirían arbitrariamente instituciones y agentes personales muy heterogéneos. La falta de interés de los Estados [...], deja esta zona de la vida social en manos de diversos mecenas o librada a las iniciativas de instituciones desconectadas. Para muchos políticos, sociólogos y economistas, la política cultural [...], es un tema que encubre con argumentos formales simples, luchas de intereses por la distribución de fondos públicos y privados” (1987, p. 14).*

Si bien, no se espera que el Estado asuma todas las inversiones necesarias para el desarrollo del ámbito de la cultura se busca que, mediante una gestión pública eficiente, se puedan compensar los desequilibrios generados por el mercado, de manera tal que se protejan los intereses de las minorías y se garantice la pluralidad de representaciones y prácticas culturales. Los organismos internacionales mediante el intercambio y transmisión de conocimientos, así como con sus programas de financiamiento y cooperación cultural, constituyen un gran significativo para el desarrollo de un pensamiento regional sobre la cultura.

Ante esta situación y en virtud del rol protagónico que han tenido y tienen hasta la actualidad, las organizaciones internacionales en el desarrollo de la institucionalidad cultural, tanto a nivel global como regional, proponemos un estudio preliminar referido a los procesos de institucionalización de la cultura en varios países de América Latina y el Caribe. Nos interesa examinar el papel que han tenido estos organismos en el desarrollo y fortalecimiento del sector cultural en la región y cuáles han sido sus efectos en la consolidación de la cultura como categoría legítima de intervención del Estado.

Para desarrollar esta investigación y analizar el proceso histórico de creación de instituciones culturales, se ha trabajado con la literatura-monografías-existente en los archivos de la UNESCO<sup>1</sup> y documentos oficiales de las instituciones responsables de la cultura, que fueron confrontados con documentación e información fruto de los debates en las organizaciones internacionales (informes de expertos, recomendaciones, declaraciones, convenciones). También se construyó una base de datos para poder sistematizar la información, priorizando ciertas categorías<sup>2</sup>. Así, se restituirá –en la medida de lo posible, según la información disponible– la evolución de las instituciones culturales de 18 países.

Estudiar la dimensión histórica del proceso de institucionalización de la cultura en varios países de América Latina, permite comprender mejor el actual proceso de consolidación de este sector en la acción pública en la región. Además, favorece la objetivación de procesos anteriores, para dar luz a la comprensión de aquellos en curso de reestructuración; por ejemplo, movilización y circulación internacional de conceptos, de expertos, el papel de los organismos internacionales en la implantación de saberes o experticias sobre la gestión pública de la cultura, entre otros (Bustamante, 2014).

En la primera parte del artículo, se discutirá el concepto mismo de cultura; su evolución ha ido transformando la visión de los gobiernos y las formas de actuar en este sector, transitando desde concepto que evocaba, en el mejor de los casos, el desarrollo de estructuras para facilitar el trabajo artístico –en particular la creación artística de la élite educada– a un concepto más amplio y polisémico. Tan amplio, que transforma constantemente las estructuras administrativas y sus modos de acción, poniendo frecuentemente en riesgo su legitimidad como sector de acción pública. Sin embargo, esta “institucionalización de la imprecisión”<sup>3</sup>, como lo define Vincent Dubois (1999a, p. 233.), no ha dejado de consolidarse a nivel internacional, en donde la delimitación del campo de acción pública es una lucha permanente por la definición la forma de ver y percibir la cultura.

<sup>1</sup> La UNESCO creó al final de los años 1960 la colección “Políticas culturales: estudios y documentos”. Esta colección está compuesta por una serie de publicaciones sobre las políticas culturales nacionales. Cada número cuenta con un país diferente, y tiene alrededor de un centenar de páginas. Estas monografías estaban destinadas a difundir la información para facilitar el intercambio de problemas comunes y diferentes modelos administrativos. Entre los documentos consultados sobre América Latina, nos encontramos con los siguientes países: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú. Además, utilizamos los resultados de una encuesta que se llevó a cabo la UNESCO en los años 80 (UNESCO, 1982).

<sup>2</sup> Se construyeron una serie de variables a priorizar en la comparación y el análisis: la institución actual encargada de las políticas culturales; los objetivos que justifican la creación de la institución; misiones de la institución; año de creación de la institución más reciente; ley que ampara la creación de la instituciones, etc.

<sup>3</sup> Nuestra traducción de la expresión francesa “institutionnalisation du flou”.

En la segunda parte, se busca demostrar que el desarrollo de la cultura como categoría de acción pública en la región, tiene una correlación con una serie de programas, discusiones y desafíos establecidos y amplificados por organizaciones internacionales, particularmente la UNESCO, la cual ha desarrollado una agenda cultural desde hace más de medio siglo. Por último, se abordará la cuestión de los modelos de administración de la cultura utilizados en América Latina. Los indicios encontrados sugieren que no corresponden a categorías pensadas de manera exclusivamente endógena, los países de la región más bien han adoptado modelos de países de otras regiones, con trayectorias más antiguas en cuanto concierne la gestión pública de la cultura.



## **LAS POLÍTICAS CULTURALES EN AMÉRICA LATINA: UN ESBOZO DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y SU RELACIÓN CON LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES**

### **Génesis de una categoría de acción pública: el concepto de cultura**

La cultura es uno de esos conceptos al que todos le otorgan un sentido, pero nadie un significado único. En primer lugar, porque la palabra cultura tiene una historia; en segundo lugar, porque su significado varía de una lengua a otra; y finalmente, porque los usos de esta noción han sido diferentes según los contextos y las configuraciones sociales (Cucho, 2010). La palabra cultura proviene del latín cultura que se extendió metafóricamente del cultivo de la tierra al cultivo del espíritu. En la segunda mitad del siglo XVII, el sentido figurado de cultura se implanta en el vocabulario cotidiano, pero es medio siglo después que encuentra un lugar en los diccionarios de la época. El uso del concepto de la cultura en el sentido figurado se extendió ampliamente en los escritos de los filósofos de la Ilustración, como lo demuestra Philippe Bénéton. Sin embargo, adopta un significado diferente, que va desde la formación del intelecto mediante la instrucción, hasta el resultado de esta instrucción: el “estado del espíritu cultivado”. El significado de la palabra cultura se convierte así en parte de la perspectiva universalista de la ideología de la Ilustración (Bénéton, 1975).

A mediados del siglo XVIII, la palabra cultura se opone a la noción de civilización (Remaud, 2008). Como lo explica el historiador francés Lucien Febvre, civilización designa el progreso del Occidente y de la humanidad en general. Este concepto aparece para evocar el refinamiento de los modales y se opuso de inmediato a la palabra barbarie (o salvaje) para resaltar el estado de la sociedad civilizada, sobre la cual el Occidente pretendía tener el monopolio (Febvre, 2008). En Alemania, se prefirió el término Kultur, que comprendía el conjunto de conquistas morales e intelectuales de una nación, sin que el término sea asociado a la idea de la superioridad de un pueblo sobre otro. De hecho, según Norbert Elias (1991), los pensadores alemanes opusieron el término Kultur al de civilización, dándole una connotación relativista para afirmar una cierta autenticidad de su identidad nacional, en oposición a la hegemonía cultural francesa de la época.

Desde mediados del siglo XIX, el concepto de cultura prospera simultáneamente en las nascentes ciencias humanas. Es precisamente, en contra de las explicaciones naturalistas que se concibe un nuevo concepto de cultura, las cuales tratan de explicar la conducta humana con datos biológicos (hereditarios, razas, instintos, necesidades) y/o ambientales (por ejemplo, la teoría de los climas de Montesquieu).

La palabra cultura aparece así rápidamente en disciplinas vecinas como la antropología, la sociología y la psicología social para definir un conjunto de rasgos distintivos que caracterizan las sociedades, incluyendo el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, las leyes, las costumbres y todo lo adquirido por el hombre como miembro de un grupo (Cucho, 2010).

En este contexto, después de la Segunda Guerra Mundial, nace la UNESCO en sucesión de la Organización de Cooperación Intelectual, que había sido diseñado por la Sociedad de Naciones. La UNESCO es una organización técnica del Sistema de las Naciones Unidas encaminada a trabajar en la cooperación internacional en los campos de la cultura, junto con la educación, la ciencia y la comunicación. Con todo, muy temprano se enfrenta a la dificultad al momento de aplicar sus programas de cooperación con los Estados miembros, ya que el término cultura tiene diferentes significados en varios países. Así, la UNESCO organiza un sinnúmero de reuniones de expertos, que comparan las diferentes formas de la acción pública en el sector cultural con el objetivo de hacer una síntesis. En efecto, la Organización repensaría y definiría la noción de cultura a partir de las formas de intervención del Estado en este sector. En este sentido, las políticas públicas son inseparables de la concepción de la noción de cultura (Bustamante, 2014). Su definición actual fue desarrollada en la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales en la Ciudad de México en 1982, unos cuarenta años después de la creación de la organización:

*La cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias” (UNESCO, 1982).*

Si una noción de cultura estable tarda en llegar a la UNESCO, es porque la definición misma de la cultura es un espacio de lucha de poder en la escena internacional, toda vez que definiendo el concepto se delimita también el espacio de acción del Estado. Las discusiones que en apariencia pueden tener objetivos técnicos -específicos al campo administrativo como formas de gestión, intercambio de experiencias, de información, comparación de resultados- pueden derivar fácilmente en debates de carácter ideológico. Conceptos tales como “industrias culturales”, “diversidad cultural”, “multiculturalismo”, “excepción cultural”, entre otros, son el resultado de luchas constantes entre visiones diferentes sobre el papel de la cultura en la sociedad y su importancia como sector de acción pública.

Así, bajo el control de sus órganos de gobierno, la Secretaría de la UNESCO tiene la capacidad de establecer lugares de intercambio a través de un vasto repertorio de instrumentos: como las reuniones de expertos, simposios, seminarios, talleres de capacitación, conferencias, grupos de trabajo sobre temas específicos. Estos lugares de intercambio producen importantes insumos de conocimiento-conjunto de informes, documentos, recomendaciones, libros-, que nutren el debate internacional sobre la cultura en todas las regiones del planeta. En efecto, esta Organización creó un espacio que permitió el desarrollo de la reflexión sobre temas culturales. Entre 1967 y 1989, la Unesco organizó 175 reuniones internacionales, con un promedio de 8 reuniones al año durante veinte años (Moulinier, 1994; Bustamante, 2014), lo cual es considerable, pues cada reunión requiere recursos organizacionales significativos, que pueden tardar varios meses de trabajo. La UNESCO puede ser vista como una plataforma global para el intercambio internacional de ideas y conocimientos.

En el transcurso de estas reuniones, se consolida la idea de que la cultura debe ser un servicio público, en el sentido en que debe ser garantizada por el Estado. La cultura es reconocida como una actividad de interés público. Representa un derecho que debe ser protegido y promovido por el Estado, sin que este se encuentre obligado a proporcionarlo. En ese sentido, el sector privado puede participar en el desarrollo del campo cultural, en el marco normativo e institucional de cada país. Así, se puede asimilar a la cultura al trabajo: reconocido como un derecho, que está regulado por el Estado, pero en su mayoría proporcionada por el sector privado, sobre todo en las economías con un régimen liberal.

La estabilización del concepto de cultura, adquiere rasgos universalistas y universalizantes gracias -y efectivamente- a los organismos internacionales que son utilizados como verdaderas plataformas de homogeneización de un lenguaje común entre funcionarios nacionales e internacionales, expertos, agentes políticos, Aun así, no existe un concepto más legítimo que otro, cada uno cumple una función diferente según su uso. No obstante, se evidencian relaciones de poder asimétricas entre los diferentes agentes que participan en su concepción en un determinado contexto o periodo. En este sentido, hay tantas concepciones del significado de la palabra cultura, como haya individuos dispuestos a defenderlas.

### **La acción cultural: ¿una cuestión internacional?**

A partir de los datos recopilados durante el período 1965-2012, constatamos que la institucionalización de la cultura como campo de acción pública gubernamental fue un proceso más o menos creciente, es decir, que en casi todos los países de la región, la inclusión de la cultura en la gestión pública parte de estructuras administrativas relativamente débiles –con escaso margen de manobra con respecto al diseño de las políticas culturales– a formas de administración más complejas (véase gráfico 1). Por ejemplo, Cuba creó su Ministerio de Cultura en 1976, antes de esta fecha, dicho sector era parte del Ministerio de Educación; Venezuela pasa de un Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (1966), dependiente del Ministerio de Educación a un Consejo Nacional de la Cultura dependiente de la Presidencia de la República (1976), para luego crear un Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2001) y terminar con un ministerio dedicado exclusivamente a la cultura (2004): El Ministerio del Poder Popular para la Cultura. La única excepción a esta regla es el caso de Uruguay, que creó el primer Ministerio de Cultura en América Latina en 1967 (sólo ocho años después de la creación del Ministerio de Asuntos Culturales de Francia), pero cuatro años más tarde, esta institución desaparece para dar paso al Ministerio de Educación y Cultura (1971), es decir, un ministerio para dos sectores de intervención pública.

Otro factor significativo inscrito en este proceso de transformación son los acelerados cambios institucionales que se producen en determinados períodos. Podemos distinguir a lo largo de esta evolución por lo menos tres fases, en donde se crean o se reestructuran las instituciones de varios países de manera simultánea: entre 1967 – 1976, entre 1980 – 1989, y después de 1997. Antes de 1967, pocos países tienen organismos responsables de la cultura. Sólo tres países parecen responder con instituciones públicas dedicadas al sector: Argentina (Secretaría de Estado de Cultura y Educación, dependiente del Ministerio de Educación y Justicia), México (Subsecretaría de Cultura dependiente de Secretaría Educación Pública) y Venezuela (Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes, dependiente del Ministerio de Educación). No obstante, dichas entidades se encontraban bajo la tutela de las instituciones públicas responsables de la educación y responden a objetivos encaminados a la promoción de sectores delimitados a las bellas artes y al patrimonio.

Solamente a partir de 1967, podemos observar cambios relativamente más significativos en América Latina. Así, entre el periodo 1967 y 1976, casi dos tercios de los países (11 de 18) crean o reestructuran sus instituciones culturales: emergen dos ministerios de cultura, Cuba y Uruguay, el primero sigue vigente hasta el día de hoy, mientras que el segundo desaparece cuatro años más tarde. Durante este período, también distinguimos la presencia de los primeros “Ministerios de Educación y Cultura” o “Secretarías de Educación y Cultura”. Además de la educación, estas instituciones son a menudo asociadas también a otros sectores, tales como las bellas artes, la juventud, la información, el turismo, que frecuentemente reciben un menor peso dentro de las carteras ministeriales; es el caso de República Dominicana (Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos) y Honduras (Secretaría de Estado de Cultura, Turismo e Información). Este período también vio el nacimiento de los primeros “Institutos nacionales de cultura”, como aquellos de Colombia, Perú y Panamá.

En esta época de cambio institucional en América Latina coincide con el desarrollo de diversas iniciativas emprendidas en UNESCO. De hecho, los temas relacionados con las políticas culturales no son necesariamente una prioridad para dicho Organismo, hasta mediados de la década del 60. Dos aspectos están en la base de esta reflexión: la necesidad de desarrollar acciones culturales para garantizar una participación efectiva en la vida cultural de los individuos y la salvaguarda de la identidad cultural, basada en las tradiciones culturales nacionales. En este sentido, el primer paso lo dio la Conferencia General de la UNESCO en 1966, donde se aprobó la Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional. Este texto establece que “toda cultura tiene una dignidad y un valor que deben ser respetados y protegidos”, y que “todo pueblo tiene el derecho y el deber de desarrollar su cultura”. Así, “las naciones se esforzarán por lograr el desarrollo paralelo y, en cuanto sea posible, simultáneo de la cultura en sus diversas esferas, con el fin de conseguir un equilibrio armónico entre el progreso técnico y la elevación intelectual y moral de la humanidad” (UNESCO, 1966). A partir de este documento fundacional, durante los años consecutivos, se llevan a cabo una serie de reuniones internacionales, organizadas por la UNESCO para tratar diferentes aspectos de las políticas culturales<sup>4</sup>.

Bajo el paradigma del desarrollo, la cultura es vista como “elemento esencial del desarrollo global” de las naciones. Posteriormente, la UNESCO decide convocar una serie de conferencias intergubernamentales regionales con ministros responsables de la cultura. En el mismo período, la Organización fomenta aún más, los debates en dirección a un mayor compromiso de los Estados miembros. Por ejemplo, con base en los resultados de estas conferencias sobre políticas culturales, la UNESCO establece documentos sobre principios considerados fundamentales para el desarrollo cultural: la Recomendación relativa a la Participación y la Contribución de las Masas Populares en la Vida Cultural (Nairobi, 1976); Recomendación sobre el Intercambio Internacional de Bienes Culturales (Nairobi, 1976); y la Recomendación relativa a la Condición del Artista (Belgrado, 1980). La Organización, igualmente propone diversas preguntas en torno a datos estadísticos internacionales en el ámbito cultural, métodos para el desarrollo de las políticas culturales, tales como el gasto cultural de los gobiernos y el comportamiento cultural de los diferentes grupos de la población<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> La primera se desarrolla en Europa, en Venecia (1970), luego en Helsinki (1972), y será seguido por la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales en Asia (Yogyakarta, 1973), en África (Accra, 1975) y América Latina (Bogotá, 1978), para culminar en México (1982) con la Conferencia mundial sobre las Políticas Culturales.

También, recomienda que los Estados miembros deben dedicar un porcentaje adecuado de sus presupuestos nacionales al desarrollo cultural, lo que más tarde se convirtió en el muy debatido “1% cultural”<sup>6</sup>.

El segundo período de cambio institucional en América Latina inicia en la década de 1980 (1981 – 1989), coincidiendo con la Conferencia MONDIACULT en México (1982). Ocho países reestructuran o crean nuevas instituciones para la administración de la cultura. Ecuador crea un nuevo departamento que reúne a dos sectores: Educación y Cultura; Chile crea una División de Extensión Cultural en el Ministerio de Educación; Guatemala crea el Ministerio de la Cultura y el Deporte; y Nicaragua crea el Consejo Nacional para la Cultura y el Instituto Nicaragüense de Cultura. Otros cuatro países, también transforman sus instituciones anteriores (Brasil, México, Argentina y Honduras): Brasil crea un ministerio exclusivamente para la Cultura; México crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), que actualmente sigue en funcionamiento; en Argentina se transfiere el control de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación al Ministerio de Educación y Cultura; y, finalmente, Honduras reformula su antigua Secretaría de Estado de Cultura, Turismo e Información, que en adelante llevará el nombre de la Secretaría de Cultura, Artes y Deportes.

En este período, las formas institucionales responsables de la cultura están marcadas por una acción pública más comprometida. Si analizamos las respuestas de una encuesta realizada por la UNESCO en 1980, que describe la situación y tendencias de las políticas culturales en el mundo, nos encontramos con que no existe prácticamente ningún país de América Latina que se exime de la voluntad de establecer alguna forma de acción pública en favor del sector cultural.

Los países con un sistema federal o descentralizada aceptan en adelante la idea de una política cultural nacional (como Argentina, México y Brasil), al menos en el sentido de una orientación general de disposiciones públicas para gestionar la cultura. Por otra parte, esta orientación se expresa con frecuencia en las constituciones de los Estados, aunque se manifiesta en términos del derecho universal a la educación, o –como se destaca en un documento de la Unesco de la época– la necesidad “de fomentar una cultura nacional auténtica depurada de las influencias coloniales o del dominio extranjero” (UNESCO, 1982, p. II).

La década del 90, en pleno período neoliberal, se caracteriza por una relativa estabilidad de estas instituciones; pero, a finales de este decenio (tercer período) una ola de transformaciones radicales reconfiguran el sector. La mitad de los países incluidos en este estudio, despliegan nuevas instituciones responsables de la cultura. Con una aceleración relativa desde 2000, que coincide con el debate sobre la Declaración de la UNESCO sobre la diversidad cultural, el punto de partida de la futura Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales de 2005 (Bustamante, 2011, 2014). Seis ministerios de cultura se suman a los ya existente (Cuba y Brasil): Colombia (1997), Venezuela (2004), Ecuador (2007), Bolivia (2009), República Dominicana (2010) y Perú (2010); Chile creó el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (2003), con rango ministerial, es decir, no está dirigido por un Presidente o un Comité, como suele ser el caso en la mayoría de las estructuras administrativas de los Consejos, sino está dirigida por un ministro. Por último, El Salvador, a su vez crea una Secretaría de Cultura en 2010.

<sup>6</sup> *Ibid.* Resolución n° 15, p. 23.

<sup>5</sup> Conferencia general de la UNESCO de 1966. Resolución n° 17, p. 22.

Si bien es cierto que en la mayoría de los países de la región, quienes proponen un proyecto político para crear un Ministerio de Cultura, exhiben una tendencia ideológica a la izquierda del espectro político, esto no es aplicable en todas partes. Países como Colombia, Chile y Perú, que están, entre otros, a la vanguardia de América Latina en cuanto a la firma de Tratados de Libre Comercio, dieron un lugar importante a la cultura en regímenes con tendencia de derecha o centro derecha. Por otra parte, al analizar rápidamente la prensa nacional, se encontró que en casi todos los países de la región, ha habido debates similares sobre la posibilidad de crear o no un Ministerio de Cultura<sup>7</sup>. De otra parte, en la mayoría de los países pequeños de América Latina –en términos de extensión territorial–, las instituciones de la cultura también son responsables de otras carteras, en el caso de Guyana (Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes), Jamaica (Ministerio de Juventud, Deportes y Cultura) y Trinidad y Tobago (Ministerio de Desarrollo Comunitario, Cultura y Asuntos de Género). Es decir, en los países con menos de tres millones de habitantes las administraciones tienden a congregar la cultura con otros sectores considerados marginales.

Estos tres períodos de cambios institucionales coinciden con los debates internacionales realizados por la UNESCO. De este modo, se puede establecer un vínculo, inclusive hipotético, del papel de la Organización en el fortalecimiento de la institucionalización de la cultura como una categoría de la intervención pública en América Latina. Esta correlación histórica se debe, en particular, a los debates internacionales y regionales que la Organización ha desarrollado durante estos períodos.

En primer lugar, la formulación de ciertas doctrinas tales como “desarrollo cultural”, “democratización de la cultura”, “diversidad cultural”, etc., discutidos a nivel internacional, legitima el discurso bajo el cual se promueve la cultura como un sector de la acción pública, al mismo tiempo que guía las decisiones de los países en el diseño de tales políticas. De otro lado, estos debates internacionales generan elementos para establecer una retórica coherente de los actores políticos, vinculando sus acciones a una tendencia internacional; mientras que los instrumentos normativos creados dentro de las organizaciones intergubernamentales, les permiten justificar sus acciones y legitimar este tipo de iniciativas a nivel nacional.

<sup>7</sup> Actualmente existen muchas polémicas en países como Chile y México, quienes quieren abandonar la gestión de la cultura por medio de un Consejo nacional, para llevarlos a la creación de un Ministerio.

Años Países	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cuba	Ministerio de Educación																						Ministerio de Cultura																									
Brasil	Ministerio de Educación y Cultura (Consejo Federal de Cultura)											Ministerio de Cultura																																				
Colombia	Instituto Colombiano de Cultura (COLCULTURA), organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Educación																																															
Venezuela	Inst. Nacional de Cultura y Bellas Artes (INBA) (Ministerio de Educación)											Ministerio de la Juventud, la Ciencia y la Cultura																																				
Ecuador	Casa de la Cultura Ecuatoriana - Ministerio de Educación											Casa de la Cultura Ecuatoriana (Ministerio de Educación y Cultura)																																				
Bolivia	Ministerio de Cultura, Información y Turismo											Instituto Boliviano de Cultura (Ministerio de Educación y Cultura)																																				
República Dominicana	Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y cultos											Consejo Presidencial de Cultura																																				
Perú	Casa de la Cultura											Instituto Nacional de Cultura (organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Educación)																																				
México	Secretaría de Cultura (Secretaría de Educación Pública)																																															
Nicaragua	Ministerio de Cultura											Consejo Nacional para la Cultura + Instituto Nicaragüense de Cultura (Oficina del Presidente)																																				
Argentina	Secretaría de Estado de Cultura y Educ. (Ministerio de Educ. y Justicia)											Secretaría de Cultura (Ministerio de Educación y Cultura)																																				
Chile	Secretaría de Cultura (Ministerio de Educación)											Secretaría de Cultura (Presidencia)																																				
Salvador	Secretaría de Cultura y Educación											Secretaría de Cult. y Com. (Presidencia)																																				
Uruguay	Ministerio de Cultura											Secretaría de Cultura (Presidencia de la Nación)																																				
Costa Rica	Ministerio de Educación y Cultura											División de Cultura del Ministerio de Educación																																				
Guatemala	Ministerio de Cultura y Juventud											Consejo Nacional para la Cultura y las Artes																																				
Honduras	Secretaría de Estado de Cultura, Turismo e Información											Consejería de Cultura y Deportes																																				
Panamá	Instituto Nacional de Cultura											Secretaría de Cultura																																				

## ¿Mimetismo institucional o modelos endógenos de gestión de la cultura?

En los países latinoamericanos la forma de institucionalización de la cultura como sector de intervención pública, se ha ido estructurando y fortaleciendo a partir de la década de 1980, como se ha observado en la sección anterior. Esta evolución ha variado según la ideología de los gobiernos de turno y los debates entre los diferentes sectores culturales (Miceli, 1987; Landi, 1987; Bonfil, 1987). Sin embargo, la intensidad con la que las organizaciones internacionales han visibilizado la cuestión cultural, no sólo ha guiado el debate sobre los sectores de intervención y la manera de hacerlo, sino también reforzó la idea de que la cultura es un sector central para desarrollo de las naciones. En consecuencia, debe ser reconocido y promovido por la acción pública. El papel de las organizaciones internacionales sirvió a los países como punto de partida para abrir o enriquecer nuevas preguntas y expandir un nuevo panorama institucional sobre este sector, porque fueron capaces de subrayar, armonizar, consolidar y constituir un lenguaje común y una agenda cultural en América Latina.

Sin pretender hacer un estudio exhaustivo de todas las formas de acción cultural que pudieran haber existido en la región y en función de los límites de los datos movilizados, queremos destacar algunas tendencias que inspiraron las formas de administrar la cultura en América Latina. A partir del análisis de los documentos -que ya se ha mencionado anteriormente- se esbozan algunas tendencias o algunos modelos que fueron la base para pensar los asuntos culturales en la región.

La literatura latinoamericana que trata política cultural sugiere algunos paradigmas políticos para entender la acción cultural de manera global: el mecenazgo liberal, el tradicionalismo patrimonialista, el estatismo populista, la privatización neoconservadora, la democracia cultural o la democracia participativa (Miceli, 1987). Todas estas formas de acción cultural suponen una forma de intervención, en diferente medida, tanto de las iniciativas privadas como públicas. Abundan los ejemplos para demostrar que en algún momento de la historia, uno de estos paradigmas fue priorizado en alguno de los países de la región, sobre todo en aquellos que tienen una trayectoria cultural-institucional más antigua y/o más desarrollada (especialmente en países como Argentina, Brasil, México y Colombia). No obstante, en un lenguaje bastante común, dos modelos –o más bien dos tradiciones– de acción cultural se destacan para explicar la creación de las instituciones culturales de la región: el modelo anglosajón o británico, basado en el establecimiento de un Consejo de la cultura y el modelo francés, estructurado en un Ministerio.

En la década de 1980, por ejemplo, nos encontramos con documentos de la UNESCO, que hacen referencia a dichos modelos, para explicar el desarrollo de las instituciones culturales en América Latina:

*Las autoridades públicas han manifestado de manera notoria la tendencia –en especial, en el decenio de 1970– a crear departamentos de asuntos culturales o a aumentar las responsabilidades de los departamentos existentes (por lo general, los encargados de la educación, pero también de juventud y deportes, turismo, investigación científica, etc.) adscribiéndoles la gestión de los asuntos culturales. Con frecuencia, los Ministerios de Cultura nacieron como desgajamientos administrativos de los Ministerios de Educación. En los Estados que se inspiran en el modelo británico, no existen ministerios sino Consejos autónomos de las artes” (UNESCO, 1982, p. III)<sup>8</sup>.*

<sup>8</sup> Al respecto véase también Dubois y Négrier (1999), Négrier (2007), Bustamante (2015) y UNESCO (1980).

Más allá de la existencia o no de verdaderos “modelos” sobre la implantación local de estructuras administrativas de la acción cultural, es importante resaltar que estos fueron utilizados en América latina, en cierta medida como unidades de análisis por los especialistas que fomentaron análisis comparativos de las formas de institucionalización de la cultura, dicho de otra manera, muchos “expertos” —particularmente de la Unesco— se encargaron de establecer similitudes o polarizaciones de las instituciones encargadas de la cultura. Al punto que, definidos como tales, estos modelos sirvieron como guías para los gobiernos de los países de la región, proponiendo itinerarios que permitieron la experimentación de un “modelo” o de otro (por ejemplo, Colombia, Venezuela o República Dominicana, pasaron de la instauración de un Consejo a la creación de un Ministerio de cultura). De otra parte, si en su fase inicial estos modelos de institucionalización de la cultura parecieran oponerse, ciertos países han desarrollado instituciones que articulan las “características” tanto de los Consejos de cultura o arte con las de la estructura de un Ministerio, como es el caso de Chile, quien creó un Consejo de cultura pero dirigido por un ministro.

En los años 80, en plena fase de emergencia de nuevas interrogaciones sobre la cuestión cultural, las investigaciones que analizan las formas de administración pública de la cultura, también funcionaban como elementos para que los políticos encuentren un sistema de administración cultura que respondiera de la mejor manera a las realidades nacionales. En cierta medida, la UNESCO participa en la divulgación de diferentes experiencias en cuanto a las formas de acción cultural de los Estados, los ejemplos de esto son: la encuesta que realizó sobre “Situación y tendencias de las políticas culturales de los Estados miembros de América Latina y el Caribe” y la publicación de monografías sobre las políticas culturales de varios países en la colección “Políticas culturales: estudios y documentos”, además de las conferencias intergubernamentales, los seminarios y encuentros regionales, las reuniones de expertos, entre otros.

Así, estos modelos se convirtieron en verdaderos “operadores axiológicos” de la institucionalización de la cultura en América latina. Es decir, formas de “categorías éticas de la comprensión escolástica, que confieren a los sistemas de oposición cultural, su ‘sentido’, en la doble acepción de significado y orientación” en un determinado espacio social (Sapiro, 2004, p. 91). Por ejemplo, Felipe Herrera<sup>9</sup>, experto de la UNESCO y funcionario chileno, con una larga carrera en las organizaciones internacionales, que participa en uno de estos “manuales” de circulación internacional sobre las diferentes experiencias de desarrollo de políticas culturales, explica que en los años 80:

<sup>9</sup> *Felipe Herrera Lane, nació en Valparaíso (Chile), en 1922 (†1996) fue un abogado, economista, académico y político socialista chileno, ministro de Estado del Presidente Carlos Ibáñez. Estudió derecho en la Universidad de Chile. Entre 1950 y 1951 estudió en Londres gracias a una beca del gobierno británico. Fue profesor universitario de economía política en Santiago desde 1947 hasta 1958. Muy implicado en la vida política de su país, en 1953 fue nombrado ministro de Hacienda (durante la segunda presidencia de Ibáñez) y ese mismo año pasó a desempeñarse como gerente general del Banco Central de Chile, entidad que gestionó hasta el año 1958. Este último año, fue elegido director del Fondo Monetario Internacional y, dos años más tarde, presidió el Banco Interamericano de Desarrollo (1960-1970). En 1976 se convirtió en presidente del Consejo de Administración del Fondo de Promoción a la Cultura de la Unesco. Fue militante del Partido Socialista de Chile y el Partido Socialista Popular hasta 1957. De vuelta a Chile participó en el gobierno del Presidente Salvador Allende.*

*“La propia valorización actual de las políticas culturales como preocupación del desarrollo global de nuestros pueblos, ha tomado definiciones y modalidades absorbidas en parte de la experiencia de países que en esta materia han tenido una trayectoria anterior a la nuestra. Importante ha sido también la influencia de la Unesco, como caja de resonancia internacional del asunto, en sus proyectos de cooperación frente a nuestros países” (Herrera, 1980, pp. 84-85).*

En un lenguaje muy medido y reservado, lo que Herrera quiere decir es que los países que contaban con un sistema relativamente poco desarrollado en cuanto a sus instituciones públicas en el sector de la cultura, se encontraban frente a reuniones internacionales, proclamaciones y recomendaciones de organismos internacionales, que les incitaban, cada vez con más fuerza, a establecer o fomentar políticas culturales. Estas últimas se inspiraban frecuentemente en los países cuyos modelos disponían de una mayor tradición y experiencia en cuanto al pensar y gestionar las acciones culturales. Al enmarcar estos debates, la UNESCO se convierte en una entidad central en la estructuración y delimitación del espacio de lo posible (pensable y realizable) de la acción cultural en el mundo, especialmente en los países en vías de desarrollo. Se establece así, una forma de mimetismo institucional, que traduce limitantes para pensar sus instituciones según sus propias realidades, porque sus instituciones —cuando existían o poco desarrolladas— no gozaban de la misma mediatización y legitimación institucional otorgada por las organizaciones internacionales. En cierta medida, y según la relación de poder interna, las organizaciones internacionales son a su vez entes que dirigen, legitiman y modelan las instituciones que defienden los principios que son proclamados en ellas.

El hecho de que ciertos países europeos aparecen como modelos, responde a que muestran sus experiencias a través de un cúmulo de referencias visibilizadas por la UNESCO. Esto abre espacios para la confrontación o incluso la lucha por la legitimación de estos modelos a nivel internacional. En este sentido, se establece una suerte de mimetismo institucional de los países con una tradición menos intervencionista en el sector cultural. Los países cuyas instituciones son más sólidas, entonces sirven como referencia a los países con sistemas administrativos menos desarrollados. Es particularmente el caso en los años 1980, cuando la UNESCO publicó importantes investigaciones sobre las políticas culturales de los Estados miembros, que acentuaron la comparación y confrontación de “modelos” (Bustamante, 2015). Sin duda, cuando se cristalizan los debates internacionales sobre una cuestión específica, simultáneamente se producen importantes interacciones entre lo nacional y lo internacional. Sin embargo, el mimetismo institucional tiene sus límites; ya que las instituciones creadas pueden evolucionar de forma diferente en función de los agentes implicados y de los debates nacionales.

## CONCLUSIONES

Las transformaciones relacionadas con las políticas culturales y el papel del Estado en América Latina son relativamente recientes, se han venido fortaleciendo desde finales de los 80. Es a partir de esta época que se comienza a reconocer e incorporar varias nociones (como pluriculturalidad, multiculturalidad, diversidad cultural, etc.) en la normativa constitucional de los distintivos países de la región. En un gran número de países de la región, la cultura se encuentra en los últimos puestos dentro del orden de prioridades centrales del Estado, esto no depende únicamente de aspectos relativos a la capacidad económica o la priorización de ciertas necesidades sobre otras, sino a la existencia de puntos de vista divergentes, acerca del rol y la importancia de la cultura en una sociedad.

En un mundo caracterizado por la globalización de los intercambios y la erosión de fronteras nacionales con la expansión de las nuevas tecnologías de la información, el Estado busca preservar sus valores culturales nacionales, otorgando una importancia creciente al desarrollo de este sector. Este se ha visto fortalecido en América Latina, por el interés cada vez mayor de los gobiernos en el poder, por consolidar los rasgos identitarios culturales y por la expansión de la participación de la ciudadanía. Si la dinámica de relación entre diferentes grupos sociales al momento de pensar una identidad nacional en los contextos latinoamericanos estuvo marcada por principios de exclusión y desigualdad; al repensar la cultura como sector de intervención pública, obliga a los detentores del poder a superar antagonismos de dominación, en base a la cual se había constituido el modelo de Estado-nación en América Latina.

En cierta medida los organismos internacionales han contribuido a legitimar la cultura como un sector de intervención del Estado. En este sentido, la UNESCO creó una necesidad en los países en desarrollo y un mercado de experticia internacional sobre la administración y la gestión cultural. La década de los años 70, por ejemplo, fue el auge del surgimiento de un gran número de instituciones nacionales responsables de la cultura en los países en vías de desarrollo, que se han consolidado en las últimas décadas. Las iniciativas de la UNESCO ayudaron a crear un espacio internacional

## **CONCLUSIONES**

para discutir y comparar las tendencias en política cultural. Esto permite comprender las políticas culturales como un espacio de debates no sólo confinado a las relaciones de poder estrictamente nacional, sino también como espacio mucho más grande que se inscribe en la relaciones de poder entre países.

Bénéton, Ph. (1975). *Histoire de mots : culture et civilisation*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Bonfil, G. (1987). Los pueblos indios, sus culturas y las políticas culturales. En N. García Canclini (Ed.), *Políticas culturales en América latina* (pp. 89-126). México, D.F.: Grijalbo.

Bustamante, M. (2011). *Winning Back an International Institutional Legitimacy. UNESCO and the conception of the notion of cultural diversity*. University of Delhi: Working Paper Series XIV.

\_\_\_\_\_. (2014). *L'UNESCO et la culture: construction d'une catégorie d'intervention internationale, du 'développement culturel' à la 'diversité culturelle'* (Tesis doctoral). Paris: École des hautes études en sciences sociales (EHESS).

\_\_\_\_\_. (2015). Les politiques culturelles dans le monde. Comparaisons et circulations de modèles nationaux d'action culturelle dans les années 1980. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 206-207, 156-173.

Bustamante, M. & Symmes, C. (2013). Los editores independientes y la constitución de un capital simbólico transnacional: condiciones sociales del ingreso de la diversidad cultural en Chile. *Revista del Museo de Antropología*, 6, 91-106.

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (Chile). (2012). *Los estados de la cultura. Estudio sobre la institucionalidad cultural pública de los países del SICSUR*. Guarenas: Fundación Imprenta de la Cultura.

Cuche, D. (2010). *La notion de culture dans les sciences sociales*. Paris: La Découverte.

Dubois, V. (1999a). *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*. Paris: Belin.

Dubois, V. & Négrier, E. (1999). L'institutionnalisation des politiques culturelles en Europe du Sud: éléments pour une approche comparée. *Pôle Sud*, 10 (1), pp. 5-9.

Elias, N. (1991). *La Civilisation des mœurs*. Paris: Calmann-Lévy.

Febvre, L. (1930). *Civilisation. Évolution d'un mot et d'un groupe d'idées*. En Febvre L. et al. *Civilisation : Le mot et l'idée*. Paris: La Renaissance du livre.

García Canclini, N. (1987). Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. En N. García Canclini (Ed.), *Políticas culturales en América latina* (pp. 13-61). México, D.F.: Grijalbo.

Herrera, F. (1978). El Desarrollo y las Políticas Culturales en América Latina. *Estudios Internacionales*, 43, 26-46.

\_\_\_\_\_. (1980). Las políticas culturales en América Latina y el Caribe. En UNESCO. *El Desarrollo cultural: Experiencias regionales* (pp. 82-195). París: UNESCO.

Landi, O. (1987). Campo cultural y democratización en Argentina. En N. García Canclini (Ed.), *Políticas culturales en América latina* (pp. 145-174). México, D.F.: Grijalbo.

Miceli, S. (1987). Estado, mercado y necesidades populares: las políticas culturales en Brasil. En N. García Canclini (Ed.), *Políticas culturales en América latina* (pp. 127-144). México, D.F.: Grijalbo.

Moulinier, P. (1994). *Programme de l'UNESCO en matière de développement culturel: présentation des travaux réalisés depuis 1960*. París: UNESCO [Archivos de la UNESCO, Ref.: CLT.94/WS/5].

Négrier, E. (2007). Políticas culturales: Francia y Europa del Sur. *Política y Sociedad*, 44(3), pp. 57-70

- Remaud, O. (2008). Culture versus Civilisation. La genèse d'une opposition. *Revue de Synthèse*, 129 (1).
- Sapiro, G. (2004). Le savant et le littéraire. En J. Heilbron, R. Lenoir & G. Sapiro (Eds.). *Pour une histoire des sciences sociales : Hommage à Pierre Bourdieu* (pp. 83-106). Paris: Fayard.
- Thompson, J. (1977). *Ideología y cultura moderna*. México D.F.: Paidós.
- UNESCO. (1980). *El Desarrollo cultural: Experiencias regionales*. París: UNESCO.
- \_\_\_\_\_. (1982). Conferencia Mundial sobre las políticas culturales: Situación y tendencia de las políticas culturales de los Estados miembros de América Latina y el Caribe. París: UNESCO [Archivos de la UNESCO, Ref.: CLT/82/MONDIACULT/REF.1/LAC].
- \_\_\_\_\_. (2001). *La Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*. París: UNESCO.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales*. París: UNESCO.
- Van Dijk, T.A. (Ed.) (2007). *Racismo y discurso en América Latina*. Barcelona: Gedisa.