

POLÍTICAS CULTURALES: DERROTEROS Y PERSPECTIVAS CONTEMPORÁNEAS

Rubens Bayardo García

*Universidad de Buenos Aires
Facultad de Filosofía y Letras*

Resumen: *Las políticas culturales son un campo de problemas construido internacionalmente en la segunda mitad del siglo veinte, con el fin de las guerras mundiales y la conformación del Sistema de las Naciones Unidas, en el marco de la afirmación de los derechos humanos. Las políticas culturales han nacido como políticas de los Estados nacionales, orientadas a su consolidación y legitimación dentro del espacio de su territorio y de las relaciones internacionales. Estas políticas han partido de nociones elitistas y patrimonialistas de la cultura, que siendo practicada y concebida como extraña a las grandes mayorías, debía ser objeto de intervenciones que la difundieran y facilitaran el acceso y la participación de todos los hombres en la vida cultural. Las políticas culturales se han extendido hacia el dominio de las industrias culturales, y más tarde se han vinculado con la problemática del desarrollo. En un contexto de transnacionalización, de expansión del mercado y de reformulación del Estado, su implementación combinó el elitismo con el populismo, y las perspectivas tecnocráticas debilitaron su sentido político. Las asimetrías del libre comercio, el peso creciente de las mega corporaciones y las reivindicaciones de identidad, contribuyeron para que recientemente UNESCO aprobara la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales. Esta última reforzó la presencia internacional de la organización y revitaliza el debate sobre las políticas culturales desde nuevas perspectivas.*

Palabras clave: *Políticas culturales, UNESCO, acceso, participación, diversidad cultural.*

Abstract: *Cultural policies are a field of problems internationally constructed on the second half of the XXth century, at the end of the World Wars, the conformation of the United Nations System, and the affirmation of human rights. Cultural policies have been born as national State's policies, oriented to their consolidation and legitimation within their own territory and international relations. These policies have turned from elitist and heritage notions of culture, that being practiced and being conceived like stranger to the great majorities, had to be object of interventions that spread it and facilitated the access and the participation of all men in cultural life. Cultural policies have extended towards the dominion of cultural industries, and later they have linked with the development question. In the context of transnationalization, market's expansion and State's reformulation, its implementation combined elitism with populism, and the technique perspective debilitated their political sense. The free commerce asymmetries, the mega corporations increasing weight and identity vindications, contributed so that*

recently UNESCO approved the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. This last one reinforced the international presence of the organization and revitalizes the debate on cultural policies from new perspective.

Key words: *Cultural policies, UNESCO, access, participation, cultural diversity.*

LAS POLÍTICAS CULTURALES

Entendidas en un sentido estricto las políticas culturales son un campo de problemas construido internacionalmente en la segunda mitad del siglo veinte, con el fin de las guerras mundiales y la conformación del Sistema de las Naciones Unidas. Es entonces cuando se extiende la creación de instituciones públicas para administrar el sector y se realizan conferencias intergubernamentales que definen conceptos básicos y agendas comunes de los Estados. Los sustentos conceptuales de las políticas culturales se hallan en el reconocimiento de los derechos culturales como parte de los derechos humanos, sancionados en 1948 primero por la Organización de Estados Americanos y luego por la Organización de las Naciones Unidas, con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, respectivamente. Estos derechos culturales aparecen reafirmados en 1966 en el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Harvey 1990). Sin entrar en mayores detalles puede decirse que el contenido principal de estos derechos culturales reconocidos a todo ser humano, refiere a participar libremente en la vida cultural de la comunidad, disfrutando de las artes y del progreso científico técnico, y a gozar de los beneficios morales y materiales derivados de las creaciones científicas, artísticas e intelectuales de que fuera autor. Dado que los derechos culturales son 'programáticos', de implantación progresiva acorde a las posibilidades de cada Estado, se entiende que las políticas culturales refieren, en buena medida, a las disposiciones tendientes a consumir la

normativa antes que a las realidades efectivas, muchas veces rezagadas con respecto a estos parámetros.

El surgimiento de archivos, bibliotecas, academias, museos, teatros, galerías, data en muchos casos de varios siglos atrás, pero la existencia de reparticiones que agrupen estas distintas instituciones culturales en un mismo sector de la administración pública, en un conjunto de direcciones o bajo una autoridad única, es algo que cristaliza promediando el pasado siglo veinte. Ha sido usual distinguir entre el modelo liberal anglosajón inspirado por el Arts Council británico (1946) en el que la intervención del Estado es limitada, y se orienta a la asignación de fondos a instituciones entendidas en dominios especializados, que a su vez los derivan al medio cultural; y el modelo centralista europeo inspirado en el Ministerio de Cultura francés (1959) donde el Estado interviene activamente en el diseño, financiamiento e implementación de políticas culturales, estableciendo prioridades, planes y programas de acción (Harvey 1980). En la práctica existen otras figuras, como en Alemania la administración en Estados locales (länder) sin centralización hasta hace poco tiempo atrás, o como en Argentina un esquema de coexistencia entre una Subsecretaría de Cultura (1948) y un Fondo Nacional de las Artes (1958). Pero lo que importa destacar es que los Estados, con diversas modalidades y concepciones, han asumido la responsabilidad de orientar con políticas culturales sus intervenciones en el territorio nacional y en las acciones internacionales, dotándose de estructuras administrativas, normativas y financieras específicas.

En la década del setenta, luego de la Conferencia Intergubernamental sobre

aspectos institucionales, administrativos y financieros de las políticas culturales de Venecia (1970), se sucedieron una serie de conferencias intergubernamentales sobre políticas culturales a niveles regionales: en Europa (Helsinki 1972), en Asia (Yogyakarta 1973), en África (Accra 1975), en América Latina y el Caribe (Bogotá 1978). La realización en 1982 de Mondiacult, la Conferencia Mundial sobre políticas culturales, en México, puede entenderse como una culminación parcial de este proceso¹. Las conferencias mencionadas fueron haciendo reelaboraciones a la noción de cultura que tendieron hacia su ampliación progresiva, desligándola de su restricción a bellas artes y letras; así como realizaron aportes regionales a la conceptualización de los vínculos entre desarrollo y cultura, afirmando vías ascendentes desde perspectivas endógenas y auto centradas. También las conferencias plantearon la importancia de entender el patrimonio, su defensa y preservación con relación a la conformación de distintas identidades culturales y el respeto de éstas, abriendo la puerta para visibilizar la pluralidad y la diversidad de las culturas. Asimismo incluyeron, junto al derecho de los individuos y el derecho de las naciones, el reconocimiento del derecho de las comunidades no necesariamente definidas en torno a la nación, entidad articulante entonces central y escasamente discutida.

En un significativo balance de la cuestión en Latinoamérica en los años 80 organizado por Néstor García Canclini, este autor plantea que las políticas culturales son un "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 de transformación social" (1987:26). En tal sentido entiende que las políticas culturales constituyen la unidad simbólica de una nación, las distinciones, divisiones y vinculaciones en su interior, así como con respecto

a otras naciones. Las representaciones del mundo y de lo social ofrecidas por las políticas culturales, median los modos de ver a los "otros" y de verse a sí mismos de los diversos grupos humanos, así como las capacidades de interactuar y de tomar decisiones acerca de su presente y futuro.

Cabe destacar ahí una noción de cultura referida a procesos de producción, utilización y transformación de los sistemas simbólicos no sólo como representaciones (modelos de la realidad social), sino también como orientaciones para la acción (modelos para el comportamiento social) (Durham 1984). Lejos de la anterior remisión a una espiritualidad desgajada, ésta es una perspectiva de lo simbólico indisolublemente ligado a lo material, que cobra un nuevo relieve en la actualidad, cuando la cultura es asumida como un recurso del que se esperan beneficios en aspectos representacionales y económicos, identificables y monetarizables. Si de alguna manera el enfoque de lo simbólico llama la atención sobre los 'fines' sociales y sobre la cultura como acción comunicativa en la que estos fines se dirimen, el tiempo presente parece más preocupado por los 'medios' y por la cultura como acción instrumental para alcanzar fines predeterminados e indiscutidos, cuestión sobre la que volveremos más adelante.

De la noción arriba mencionada pueden hacerse varias consideraciones que contribuyen a precisar el campo de las políticas culturales. Entenderlas como un 'conjunto de intervenciones', implica agrupar conforme a criterios o principios, que involucran valores y jerarquías, acciones diferentes o en diversos dominios. Podría decirse que siempre ha habido acciones culturales (como la del mecenas que sostenía a un compositor de música, o la del noble que ofrecía un concierto en su residencia) pero concebirlas en torno a uno o más sentidos previamente debatidos, definiendo orientaciones, metas y objetivos, según diagnósticos previos de necesidades y de situaciones sobre las que se quiere in-

cidir es algo muy distinto y, como dijimos, relativamente reciente. Si las políticas culturales siempre involucran acciones, estas últimas no siempre implican la existencia de políticas que las sustenten, las acciones culturales pueden ser episódicas, desconectadas, proyectadas a lo inmediato. En esta perspectiva las políticas culturales son reflexivas, planifican y coordinan acciones en función de metas de mediano y largo alcance, con criterios para monitorear y evaluar procesos e impactos, adecuando sus cursos acorde a los resultados y a los cambios contextuales.

Como puede verse en la definición citada, los agentes de las políticas culturales están planteados con amplitud, pudiendo tratarse del Estado, las instituciones civiles, los grupos comunitarios. Tanto en el marco organizativo como en el marco normativo del sector, resulta contrastante el orden de magnitud y de capacidad de intervención por parte del Estado con relación a los otros agentes. Por otra parte, históricamente, en América Latina, los Estados han asumido funciones que en otras partes discurrieron con vigor por la iniciativa privada y comunitaria, como ha ocurrido con el sostén de los cultos religiosos, la educación, los sistemas de salud y la acción cultural en los Estados Unidos de Norteamérica. En los países latinoamericanos, aun cuando podamos reconocer el lugar relevante que tuvieron desde fines del siglo XIX bibliotecas populares, cooperadoras escolares, sociedades pro fomento barrial, etc., la afirmación de la 'sociedad civil' y su papel en vida social son relativamente recientes y con frecuencia apadrinados por el Estado. Por otra parte, muchas entidades que nacieron como emprendimientos privados y/o comerciales, como universidades y teatros, fueron rápidamente transferidas a la órbita del Estado, que usualmente se convirtió en el principal jugador en el campo de la cultura. De aquí que convenga pensar a las políticas culturales con relación al Estado, sin perder de vista las interacciones con empresas

y asociaciones no lucrativas, que han existido usualmente y que hoy son objeto de particular atención y desarrollo.

Aun cuando los diversos agentes arriba señalados intervienen cada vez más, el consenso para el orden o la transformación social, la unidad simbólica de la nación, sus vinculaciones con otras, son cuestiones atinentes especialmente a los Estados. Inclusive cuando se piensa en 'orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población', es difícil imaginar que estas metas puedan ser asumidas como objetivos generales por otras instancias. Las 'necesidades culturales' resultan de difícil definición, aún de más difícil consenso, frecuentemente no alcanzan a expresarse en demandas claras (Domínguez 1996), e involucran la formación y el desarrollo de creadores y de públicos a través de medidas para orientar el desarrollo simbólico. El mercado y los actores comunitarios proveen de bienes y servicios culturales que satisfacen parte de estas necesidades y de esta orientación, acorde a su interés circunstancial y a sus fines particulares, no en función de intereses generales. A la vez usualmente obran con relación a las intervenciones del Estado, sus infraestructuras, sus medios de financiamiento, sus regulaciones y sus arbitrajes de los conflictos, sea por acción o por omisión. De aquí que en ocasiones se demande al Estado que compre libros para favorecer a las editoriales nacionales, o que no desenvuelva prácticas comerciales en la radiodifusión oficial para no alterar la competencia empresarial. Más allá de situaciones coyunturales, éstas son cuestiones que trascienden el momento para desplegarse en un tiempo largo, mayor que la duración y las metas de un gobierno de turno, involucrando perspectivas y políticas de Estado. Esto no quita que las nuevas perspectivas sobre lo público, ya no lo identifican con lo estatal sino con su accionar conjuntamente con empresas y organizaciones que refieren a consensos y debates de toda una sociedad (Rubim 2006).

LAS TRES GENERACIONES DE POLÍTICAS CULTURALES

Como señala el Informe "Nuestra diversidad creativa" (UNESCO 1996) las primeras políticas culturales comenzaron planteándose en la sintonía de "edificar la nación", desde la concepción de una unidad territorial y cultural relativamente homogénea. En este sentido las intervenciones en las artes, las letras y el patrimonio, con las que preponderantemente se identificaba a la 'cultura', han tendido a conformar un cuerpo consagrado y cerrado de expresión 'legítima' y 'auténtica' de lo nacional, supuestamente compartido por la totalidad social dentro de un territorio dado. Más aún ese cuerpo, esa 'cultura' común, se ha considerado como preexistente a la nación y como la base y la argamasa a partir de la cual lo nacional cobraba sentido. Por su parte los derechos culturales, cuando se formularon asegurando a todo individuo "participar libremente en la vida cultural de la comunidad", lo hicieron con referencia a la nación, la única comunidad entonces 'imaginada' (Anderson 1983) legítimamente. No avanzaron para especificar la alusión a una comunidad determinada distinta de la nacional, ni para referir a una pluralidad de comunidades sub o supra nacionales². Las expresiones indígenas y populares frecuentemente han sido víctimas del avance de la alta cultura y del patrimonio de las elites hegemónicas de la nación. Su aceptación ha sido posible exorcizando los conflictos que planteaban por la vía de asimilarlas a la tradición nacional, o merced a procesos de folklorización que acentuaron su color local y su carácter extraño. Puede decirse que la ampliación del acceso al disfrute de las artes, como modo de hacer llegar a todo el territorio y a toda la población los bienes y servicios culturales legitimados, expresa en los términos positivos del paradigma de la 'democratización cultural' lo que desde otra perspectiva puede verse como una imposición, unificación y uniformización de un canon nacional.

Algunos autores han sostenido que una segunda generación de las políticas culturales refiere a la expansión conceptual y pragmática de la cultura hacia los dominios de las industrias culturales y los medios de comunicación (Fabrizio 1981). La reproductibilidad técnica y la transmisión escrita y audiovisual constituyen sin duda un potencial de ampliación del acceso y la participación en la vida cultural, nada desdeñable en tanto constituyen el entramado de la vida cotidiana y su principio ordenador más relevante. Pero las industrias y los medios no conllevan por sí mismos una democratización de la cultura, sino que esto depende de procesos sociales más complejos. No casualmente, a la luz de las experiencias totalitarias en Europa, las teorizaciones de Horkheimer y Adorno (1987) alertaban sobre la estetización de la vida, la banalización de la cultura, la domesticación de las conciencias y el autoritarismo. Aun sin regímenes oprimentes, este tipo de presión ha ido creciendo con la concentración de las industrias y los medios, las asociaciones y fusiones corporativas, y la más reciente conformación de un sector audiovisual enlazado a capitales financieros transnacionales. Con este panorama ha sido difícil que la ampliación de la cultura a las industrias culturales y los medios de comunicación trascendiera de la discursiva a la práctica en espacios nacionales, los que en muchos casos constituyen trabas para el funcionamiento de empresas que operan en mercados más amplios. De hecho las reparticiones públicas de estos dominios en áreas de cultura, si no son inexistentes son muy recientes. Pero usualmente las industrias culturales son espacios de la órbita de ministerios de producción y empleo, mientras que los medios se hallan en la esfera de ministerios de comunicación, rara vez de cultura.

La existencia de esas reparticiones y de cuerpos normativos específicos no significa que los Estados nacionales posean o ejerzan capacidades regulatorias efectivas sobre industrias y medios que atraviesan

sus fronteras, que integran capitales que se autovalorizan exponencialmente y que conforman entramados capaces de enaltecer o defenestrar gobiernos³ y obtener prerrogativas. De aquí que el potencial de estos dominios, aun cuando se los conciba como parte de la 'cultura', reiteradamente escapa a las políticas culturales y a los paradigmas de democratización cultural o de democracia cultural. No obstante, también resulta claro que la teoría crítica concentrada en la 'manipulación', cayó en la 'falacia internalista' de identificar las gramáticas de producción con las gramáticas de consumo (Thompson 1995:139) y que, al hacerlo, dejó de lado la consideración de la agencia de los sujetos colectivos e individuales, y su capacidad de apropiarse, de acentuar, de resignificar en múltiples direcciones los sentidos hegemónicos. Esto resulta más relevante por cuanto ese papel activo trasciende la sola recepción para instalarse también en la producción simbólica, como muestran las numerosas experiencias de publicaciones, emisoras radiales y televisivas de carácter comunitario en Latinoamérica. Aun cuando desde instancias nacionales este tipo de industrias y medios frecuentemente resulten tipificados y perseguidos como 'ilegales', los más diversos colectivos (barriales, indígenas, gremiales, religiosos, desocupados) los conforman y gestionan, haciendo circular sus visiones del mundo, exponiendo sus intereses, estableciendo interacciones y redes con otros.

La tercera generación de políticas culturales planteó la imbricación de la cultura y el desarrollo, y la puesta del hombre en el centro de esta última problemática. Sus mismos teóricos la reputaban de 'utópica' en los tiempos de su formulación por estar más ligada a la reflexión que a cuestiones de hecho (Moulinier 1981 en Rabossi 1997), aunque como vimos, ésta también fue una preocupación de anteriores conferencias intergubernamentales de políticas culturales. Es esta ampliación del concepto lo que desde entonces ha llevado a

hablar de 'la noción antropológica' de cultura, cada vez con mayor predicamento⁴. Este último no se corresponde con análisis sólidos que respalden la pertinencia ni la univocidad de semejante noción, que ha sido objeto de críticas fundadas (Wright 1998), pero más que detenernos en ello, nos interesa destacar sus correlatos prácticos. Su carácter excesivamente abarcativo, que como se ha señalado resulta inapropiado para facilitar el delineamiento de políticas y de modos de gestión de la cultura, por otro lado ha sido propicio para la inclusión en la esfera cultural de numerosas actividades como la moda, el diseño, el patrimonio intangible, la gastronomía, el turismo, el regeneramiento urbano, etc. A la vez su énfasis en los valores y creencias, paradójicamente, ha acompañado la instalación de una perspectiva fuertemente instrumental de la cultural, nunca mejor manifiesto que en la expresión "la cultura es un buen negocio"⁵.

Las exigencias de eficacia, eficiencia y rentabilidad que en las últimas décadas se establecieron sobre museos, teatros, salas de concierto, patrimonio y hasta monumentos, son más bien el punto de partida de los nuevos dominios que se han sumado al sector cultural, entrevisto como mercado y como 'recurso' para generar ingresos, empleos, recaudaciones fiscales, exportaciones, etc.. Los sitios puestos en valor, las áreas protegidas, las expresiones intangibles preservadas, han derivado hacia la museificación, la espectacularización, la conversión de ciudades en parques temáticos, la expulsión de grupos y formas de vida preexistentes, reemplazados por manifestaciones artísticas desconflictuadas, proveedoras de colores locales a turistas e inversores inmobiliarios. En este sentido, la cuestión de los medios y los fines, ha sido volcada hacia los primeros, en muchos casos oscureciendo o desconociendo los fines, o violentando los valores en los que supuestamente estos se fundan. El desarrollo cultural con demasiada frecuencia resulta una justificación estética

para el 'crecimiento económico' desgajado de lo social, supuestamente superado por las nuevas nociones del desarrollo. La reiterada fórmula del "hombre como medio y fin del desarrollo", pareciera una coartada obnubiladora de lo poco que éste vale como finalidad, en los tiempos en los que "la cultura cuenta"⁶ y que su importancia sólo se mide monetariamente en las Cuentas Nacionales y en la balanza de pagos.

Debe señalarse que la mirada económica sobre la cultura, la inclusión de esta en las perspectivas del desarrollo, y la consideración de las políticas culturales desde un enfoque operacional, son cuestiones en muchos aspectos positivas. Relativizar y ampliar los modelos de desarrollo, incorporar pautas de sostenibilidad económica en cultura, elaborar datos duros que permitan conocer con rigor las dinámicas del sector, diseñar políticas que desenvuelvan las potencialidades creativas de una sociedad, son parte de estos aspectos. También resulta positivo la afinación que implica la conceptualización y elaboración de políticas sectoriales, para la cultura en general y para dominios específicos en particular, y de políticas transversales, que involucren otros sectores donde también se juegan cuestiones culturales, como la comunicación, la educación, la salud, la seguridad, etc. Esta 'racionalización' ha sido adoptada por las necesidades institucionales de la administración para gestionar el sector y por los requerimientos crecientes del mercado. El problema reside en la falta de apertura a la pluralidad de las racionalidades, y, como diversos autores están planteando, a la mengua del aspecto político, esto es de lucha por el poder y por las definiciones sociales de la realidad, en las políticas culturales⁷: "más que aspectos técnicos es urgente que recuperemos la *dimensión política de la cultura*, su importancia en la orientación de un proceso de desarrollo con justicia social" (Porto 2004, n/traducción, cursiva de la autora). O como propone Nivón Bolán (2004) refiriendo a la problemática en su país "lo que hace

falta en la discusión sobre la política cultural en México es el reconocimiento de su papel, no sólo en el desarrollo, sino en la gobernabilidad. Solo fortaleciendo el compromiso entre cultura y sociedad, podremos pensar en una política cultural que tenga futuro".

GIRO CIVILIZATORIO E IMPASSE DE LAS POLÍTICAS CULTURALES

El contrastante cauce que finalmente adoptó la puesta en práctica de la tercera generación de políticas culturales, así como la resignificación de sus postulados que mencionamos más arriba, se comprenden a la luz de la conflictiva económica y política de la época, que incidió en los debates, resoluciones y en la misma organización de la UNESCO, en el marco de un profundo giro histórico de nivel mundial. La década del 70' marca el pasaje hacia una nueva etapa transnacional del capitalismo (Hobsbawm 1995), que revalúa la autovalorización ampliada del capital incrementando la tasa de ganancia al realizarla a nivel global, en un proceso viabilizado tanto por la emergencia de nuevos saberes, nuevos materiales, y nuevas tecnologías de la información y la comunicación, como por la confrontación política. Por entonces los países 'en desarrollo' experimentaron fenómenos macroeconómicos de impacto: cayó el precio de sus materias primas en los mercados internacionales, retrocedió el PBI, la crisis del petróleo y los avatares monetarios condujeron al fin a la paridad oro/dólar en 1976, se produjeron hambrunas catastróficas, y la deuda externa se disparó hasta hacer crisis en 1982⁸.

Ya el Informe del Club de Roma en 1972 sobre los límites del crecimiento, planteaba un alerta sobre los problemas que conllevaba el modelo de desarrollo (Viola 2000), y para 1974 las Naciones Unidas adoptaron la estrategia del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), denunciando "la dominación y la dependencia" del orden vigente. En 1976 la UNESCO encomendó

a la comisión presidida por Sean Mac Bride un estudio sobre la problemática de las industrias de la cultura, la información y la comunicación, y ese mismo año emitió en Nairobi la Recomendación Relativa a la Participación y a la Contribución de las Masas Populares en la Vida Cultural. En 1980 UNESCO aprobó y publicó el Informe Mac Bride, "Un solo mundo, múltiples voces", dónde se postulaba la necesidad de un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) mediante la descolonización, la desmonopolización y la democratización de estas esferas. Una de las estrategias era la formulación de Políticas Nacionales de Comunicación en los países periféricos, promoviendo el pluralismo, la participación y la eliminación de los desequilibrios existentes. Pero el Informe Mac Bride "en el momento mismo de ver la luz ... comenzó a pertenecer al pasado" (Schmucler, en Becerra 2005: 56) debido a los cambios en el contexto y en las agendas internacionales, que pasarían a orientarse al mercado, la liberalización y la desregulación, decididamente a favor de los países centrales y no de los desarrollos propios.

Los procesos de descolonización, la independencia de algunos países, y el multilateralismo del Movimiento de Países No Alineados, en el contexto de la Guerra Fría, se enfrentaban con la pujanza de la revolución conservadora, y el denominado consenso de Washington. Como sostiene Gentili "el programa de ajuste y estabilización propuesto en el marco de ese 'consenso' incluye diez tipos específicos de reforma que, tal como señala Williamson, han sido implementados casi siempre con intensidad por los gobiernos latinoamericanos a partir de la década del 80: disciplina fiscal, redefinición de las prioridades del gasto público, reforma tributaria, liberalización del sector financiero, mantenimiento de tasas de cambio competitivas, liberalización comercial, atracción de inversiones de capital extranjero, privatización de empresas estatales, desregulación

de la economía, protección de derechos de autor" (1998:126). La elección de Ronald Reagan en los Estados Unidos y de Margaret Thatcher en Inglaterra, daría un renovado vigor a esta tendencia, fortalecida por el impacto político de la caída del muro de Berlín, la 'perestroika' soviética y el derrumbe del socialismo real, que harían de los noventa años de mayor apertura a los mercados globales, de desnacionalización y de consolidación de la hegemonía neoliberal.

Indudablemente las opciones de UNESCO no podían permanecer por fuera de estos conflictivos asuntos. Las resoluciones de las conferencias intergubernamentales de cultura (1970 a 1982), el Nuevo Orden Económico Internacional (1974) y el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (1980), eran cuestionados por Estados Unidos, el Reino Unido y otros países, que finalmente optaron por abandonar la organización en 1986. Un promotor de esta retirada, el analista político Thomas Gulick, criticaba las nociones de "democratización de la cultura", "democracia cultural", "acceso a la cultura", "derecho a la cultura", "participación de todos en la cultura", considerándolas como slogans que ocultaban ataques a las libertades del mundo Occidental y a las industrias culturales, los servicios de conexión internacional, la radio, la televisión y el cine de las naciones industrializadas, a fin de excluir su presencia de las "naciones en desarrollo", que serían conducidas al socialismo y a la planificación centralizada. Asimismo Gulick reclamaba mayor presión de su país, los Estados Unidos, y de Occidente en general ante estos ataques: "para qué sirve a las naciones libres del Oeste financiar el 65% de la operación publicitaria mundial de la UNESCO, cuando esta operación principalmente es útil al socialismo y recurrentemente ataca la libre empresa" planteaba en un trabajo titulado: "UNESCO, donde la cultura se vuelve propaganda" (1982 n/traducción)⁹. Tras estas dimisiones la organización quedó

debilitada, tanto por la drástica reducción de sus fondos, como por la disminución de sus influencias internacionales. Las negociaciones relacionadas con la información y la comunicación también abandonaron el ámbito de la UNESCO para pasar a la Unión Internacional de Telecomunicaciones UIT, un espacio vinculado a los conglomerados del sector. Allí terminaron por desaparecer las opciones del NOMIC y las Políticas Nacionales de Comunicación. Estas han sido reemplazadas por "ciberestrategias nacionales" orientadas a diseminar las tecnologías, y por proyectos que encuentran en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información -iniciada en Ginebra en 2003 y continuada en Túnez en 2005-, una agenda opuesta, donde prevalece la "concentración de las industrias culturales y la conformación de mercados oligopólicos" (Becerra 2005:58; Becerra y Mastrini 2006).

EL RETORNO DE LAS POLÍTICAS CULTURALES: ¿UNA CUARTA GENERACIÓN?

Ciertamente la UNESCO no quedó paralizada, y en el marco del Tercer Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural 1988-1997, la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo produjo el informe Nuestra Diversidad Creativa (1996). A esto seguiría la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo (Estocolmo, 1998)¹⁰. Pero los nuevos pasos decisivos estarían dados por la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (Paris, 2001) y por la Convención sobre la Promoción y Protección de la Diversidad de las Expresiones Culturales (Paris, 2005)¹¹. El impacto de este último instrumento internacional y la celeridad con que los Estados miembros ratificaron su aprobación, parece marcar el retorno de UNESCO a un espacio de renovado debate sobre el diseño e implementación de políticas culturales nacionales por parte de los gobiernos, así como sobre el carácter específico de los bienes, los servicios y las

industrias culturales, en términos de valores, creencias e identidades, que los diferencian de otras mercancías. La concepción de la diversidad cultural como patrimonio común de la humanidad y como motor del desarrollo sostenible, el reconocimiento del aporte de los saberes de pueblos autóctonos y tradicionales, la plena realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y los riesgos de los desequilibrios entre países ricos y pobres son los fundamentos de la Convención. El derecho soberano a elaborar políticas culturales nacionales y mecanismos que favorezcan la diversidad, el fomento de industrias culturales y de medios de comunicación que den cuenta de la pluralidad, y la creación del Fondo Internacional para la Diversidad Cultural con trato preferente para los países en desarrollo, son los principales aspectos concretos.

Lo cercano de tales acontecimientos y lo cambiante de los escenarios actuales no permiten hacer pronósticos sobre los efectos que los acuerdos recientes tendrán sobre la cultura. Las políticas culturales han alcanzado centralidad en la agenda mundial, aunque en un contexto muy diferente al que las tuvo como protagonistas en los años 70. Se trata de un mundo signado por el unilateralismo y el desgaste de las organizaciones internacionales que lo ordenaban; de alternativas acotadas a diferentes modelos de capitalismo con brechas de desigualdad entre países y en su interior; de Estados que ya no se asocian unívocamente con una nación, una lengua, y que dificultosamente controlan su territorio atravesado por dispares flujos transnacionales de finanzas, tecnologías, poblaciones, ideas y mensajes (Appadurai 1994); de mercados culturales dominados por unos pocos conglomerados que concentran la oferta de libros, música, audiovisuales, publicidad, dejando mínimo espacio a expresiones diversas. En este panorama, y atento a sus trayectorias, las políticas culturales son miradas con desconfianza, cuando no son directamente puestas en entredi-

cho. "Pocas áreas de la vida social son tan monótonas como las políticas culturales. Ocurren novedades en la cultura y las comunicaciones, pero no son asumidas por los actores políticos de los Estados (García Canclini 2004:209)".

El incumplimiento de los objetivos que se habían propuesto alcanzar, para algunos autores hace posible hablar, del "fracaso de las políticas culturales" (Domínguez 1996:80,81). Las encuestas sobre comportamientos culturales muestran que "la desigualdad entre los grupos de élite y el resto de la sociedad no ha dejado de aumentar", lo que significa que el acceso, la participación, y la pluralidad cultural siguen siendo cuestiones pendientes. Ello se ve agravado pues los "consumidores y usuarios de la cultura espectacular y de élite, disfrutan ahora de esos mismos bienes sufragados con fondos públicos". Es decir que la institucionalidad pública, o bien funciona de modo similar al mercado, o bien subsidia de modo anti redistributivo a quienes pueden pagar sus consumos, sin generar nuevos espacios. Las acciones han fracasado en promover "una cultura más participativa y creativa", desaprovechando la participación ciudadana que facilitarían el "carácter menos especializado de lo cultural" (cfr. acciones no necesariamente artísticas o de excelencia), y las "actividades de carácter social que no requieren de una condición previa de inclusión/exclusión" como sucede en otras ramas (cfr. en salud, estar enfermo para recibir atención médica). En esto las instituciones se han visto tensionadas por exigencias de servicios conveniados, de profesionalización de los agentes y de creación de empleo, en detrimento de la acción altruista, la regeneración de vida comunitaria y la participación. Dichas exigencias pueden acomodarse en estrategias de democratización cultural, pero ponen dificultades a paradigmas de democracia participativa que demandan otras dinámicas.

El problema no sólo radica en no lograr la ampliación del acceso tematizado por la democratización, sino también y principal-

mente en la conformación de un ámbito menos atento a los destinatarios de la acción cultural y a lo político de las políticas culturales, que a sus propias cuestiones internas. "El 'sector cultural' (...) con sus códigos, sus ritos, su lenguaje propio, sus sistemas de reconocimiento, de legitimación y de mediatización, se ha institucionalizado fuertemente, apareciendo a muchos de nuestros conciudadanos como un mundo aparte que no está hecho para ellos" (Rizzardo 1997:121). Así, se ponen en juego prácticas y nociones de excelencia que cultivan y refuerzan el elitismo, excluyen las diversas identidades, o escenifican estereotipos distorsivos de la interacción intercultural y disuasivos de la desigualdad social. Estas acciones religan a la vieja edificación de Estados nacionales monoculturales y monolingüísticos, más que a la pretendida construcción de Estados pluriculturales conforme a la diversidad y la justicia social. A la vez, el elitismo va acompañando de un populismo que generaliza la estandarización estética, y la primacía de la cultura entendida como profusión de espectáculos destinados a proporcionar placer y satisfacción inmediata a los públicos. Quedan lejos la ampliación y promoción de las facultades intelectuales y sensibles, el desarrollo de sentido crítico y de capacidades de decisión ciudadanas. La institucionalidad cultural justifica su existencia mediante una proliferación de actividades que esconde el debilitamiento de la política, "una política que considera la cultura como un segmento de su legitimidad y no como un resorte de su acción" (Djian 2005:146 y ss.).

Si las políticas culturales han de tener alguna injerencia en el futuro de las sociedades, estas inercias deberían reemplazarse por intervenciones que generen transformaciones. Esto implica superar el estrecho criterio gestoriano de las últimas décadas, orientadas tecnocráticamente hacia el mejor uso de medios supuestamente escasos, lejos de un debate abierto sobre estos y sobre los fines sociales deseables. Un sector cultura que acepta estetizar,

cuando no 'lavar', otras acciones despojándose de la crítica, difícilmente se corra de la función balsámica y de la concomitante desvalorización entre las demás áreas de los poderes del Estado. Se requiere trascender el carácter corporativo y fragmentario del sector cultura donde las distintas disciplinas o dominios bregan aisladamente por lo que les concierne, y donde el conjunto permanece desarticulado con las agendas más amplias de la vida social. Paradójicamente, la cultura y los creadores, frecuentemente son instrumentados para visibilizar, viabilizar y legitimar demandas comunitarias, iniciativas privadas y asociativas, el sostenimiento de instituciones, campañas de gobierno y asuntos internacionales. Resulta desconcertante que estas capacidades no se movilicen para el fortalecimiento y la jerarquización del sector dentro de los ámbitos de decisión, y para ejercer sus potenciales de resignificación del orden simbólico, vinculando campos hoy estancos como son la educación y la comunicación, entre otros. Por otra parte, las políticas culturales parecen tener más predicamento en la cooperación internacional que fronteras adentro, se trata de afianzarlas con renovado concepto de lo público en todos los niveles de los Estados y de cara a lo transnacional. De ser así, quizás podríamos hablar de políticas culturales de cuarta generación, que subsumirían los anteriores centramientos en las artes, las industrias culturales y el desarrollo, en el eje de la diversidad cultural y la justicia social, no sólo como un instrumento necesario para poner freno a las mega corporaciones que las dificultan, sino como trabajo creativo sobre los sentidos, que posibilite imaginar y construir mundos pluralistas.

BIBLIOGRAFÍA

- APPADURAI, Arjun (1994) "Disjunção e diferença na economia cultural global", en: Featherstone, M. (Org.), *Cultura Global. Nacionalismo, Globalização e Modernidade*, Editora Vozes, Petropolis.
- ANDERSON, Benedict (1983) *Imagined Communities: Reflection on the Origin and Spread of Nationalism* Verso, Londres.
- BAYARDO, Rubens (2007) "Cultura y desarrollo: ¿nuevos rumbos y más de lo mismo?", en: Marchiori Nussbaumer, Gisele (Org.) *Teorías & políticas da cultura. Visões multidisciplinares*, Editora da UFBA, Salvador, Bahia, Brasil.
- BECERRA, Martín (2005) "Un solo mundo, voces múltiples: a 25 años del Informe Mac Bride", en: *Observatorio de Industrias Culturales de la Ciudad de Buenos Aires*, n° 3, Secretaría de Cultura, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- BECERRA, Martín y MASTRINI, Guillermo (2006) "Senderos de la economía de la comunicación: un enfoque latinoamericano", en: *CIC Cuadernos de Información y Comunicación*, vol.11, Universidad Complutense, Madrid.
- DJIAN, Jean-Michel (2005) *Politique culturelle: la fin d'un mythe*, Éditions Gallimard, Paris.
- DOMINGUEZ, Iñaki (1996) "La participación ciudadana en el espacio urbano", en: Wechsler, D. y Lobeto, C. (Comps.) *Ciudades. Estudios socioculturales sobre el espacio urbano*. Instituto Internacional del Desarrollo - Ediciones Nuevos Tiempos, Madrid - Buenos Aires.
- DURHAM, Eunice (1984) "Cultura e ideología", en: Giménez Montiel, G. *La teoría y el análisis de la cultura*, SEP - COMECSO - Universidad de Guadalajara, México.
- FABRIZIO, Claude (1981) *Essai d'analyse de la problématique culturelle mondiale et esquisse d'une prospective mondiale du développement culturel*, UNESCO CC-81/615/REF.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (Ed.) (1987) *Políticas culturales en América Latina*, Grijalbo, México.
- GARCIA CANCLINI, Néstor (2004) *Desiguales, diferentes y desconectados. Mapas de la interculturalidad*, Gedisa Editorial, Barcelona.
- GENTILI, Pablo (1998) "El consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina", en: Álvarez-Uría,

- F. et al (Comp.) *Neoliberalismo versus democracia*, La Piqueta, Madrid.
- GULICK, Thomas (1982) "UNESCO, where culture becomes propaganda", en: <http://www.heritage.org/Research/InternationalOrganizations/bg233.cfm>.
- HARVEY, Edwin (1980) *Estado y cultura. Política cultural de los poderes públicos en el mundo occidental*, Ediciones Depalma, Buenos Aires.
- HARVEY, Edwin (1990) *Derechos culturales en Iberoamérica y el mundo*, Tecnos, Madrid.
- HOBBSAWM, Eric (1995) *Historia del Siglo XX*, Crítica Grijalbo Mondadori, Barcelona.
- HORKHEIMER; Max y ADORNO, Theodor (1987) *Dialéctica del iluminismo*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- MINISTÉRIO DA CULTURA DO BRASIL (1995) *Cultura é um bom negócio*, Brasília.
- NIVÓN BOLÁN, Eduardo (2004) "Malestar en la cultura. Conflictos en la política cultural mexicana reciente", en: *Pensar Iberoamérica, Revista de Cultura*. N° 7, septiembre - diciembre, OEI.
- PORTO, Marta (2004) "Recuperar a dimensão política da cultura: nosso principal desafio", en: *Pensar Iberoamérica, Revista de Cultura*. N° 7, septiembre - diciembre, OEI.
- RABOSSI, Fernando (1997) "Políticas culturales: algunas notas para un entramado conceptual complejo", en: *Actas del V Congreso Argentino de Antropología Social*, La Plata.
- RUBIM, Albino (2006) "Actores sociales, redes y políticas culturales", en: *Cátedras de Integración Convenio Andrés Bello 2*, Edición del Convenio Andrés Bello, Bogotá.
- REPUBLICA ITALIANA - UNESCO (2000) *Culture counts. Towards new Strategies for Culture in Sustainable Development*, Stampa SPED, Roma.
- RIZZARDO, René (1995) "Identités et politiques culturelles", en: Saez, J. (Dir.) *Identités, cultures et territoires*. Desclée de Brouwer, Paris.
- SHELTON, Dinah (2005) "The U.N. Human Rights Committee's decisions", en: *Human Rights Dialogue*, n° 12. New York.
- THOMPSON, John B. (1995) *Ideología e cultura moderna. Teoría social crítica na era dos meios de comunicação de massa*, Editora Vozes, Petrópolis.
- UNESCO (1996) *Nuestra Diversidad Creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*, Ediciones UNESCO, París.
- UNESCO (2005) *Convención sobre la Promoción y Protección de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. 33ª Conferencia General de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 3 al 21 de octubre de 2005, París.
- VIOLA, Andreu (2000) "La crisis del desarrollismo y el surgimiento de la antropología del desarrollo", en: Viola, Andreu (Comp.) *Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*, Editorial Paidós, Barcelona.
- WRIGHT, Susan (1998) "The politization of 'culture'", en: *Anthropology Today*, vol. 14, n° 1.
- YUDICE, George (2002) *El recurso de la cultura. Usos de la cultura en la era global*. Gedisa, Buenos Aires.
- ZALLO, Ramón (1992) *El mercado de la cultura (Estructura económica y política de la comunicación)*, Tercera Prensa, Donostia.

NOTAS

1 Decimos 'culminación parcial' porque el siguiente hito de peso mundial fue la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo que tuvo lugar en Estocolmo en 1998. Igualmente no debe desconocerse el impacto del Informe "Nuestra diversidad creativa" (UNESCO 1996) elaborado por la Comisión Pérez de Cuellar, en el marco del Tercer Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural 1988 - 1997.

2 En la práctica los Comités que han entendido en la interpretación y reformulación de los derechos culturales, y en el arbitraje de conflic-

tos, se han detenido sistemáticamente ante el freno de las naciones y del orden internacional que estas conforman (Shelton 2005). En su momento, los desacuerdos por la definición de los derechos culturales hicieron que estos se aprobaran junto con los derechos económicos y sociales, en un pacto separado de los derechos civiles y políticos. En la actualidad, mientras se suceden las elaboraciones del Grupo de Friburgo y los borradores presentados ante UNESCO, aún dentro del marco global elogioso de la diversidad, estos no alcanzan a ser consensuados.

3 Cfr. las últimas elecciones en Brasil, analizadas en Venício de Lima (Org.) *A mídia nas eleições de 2006*, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo.

4 Suele tomarse como referencia lo declarado en la Conferencia de México (1982) en cuanto a que "la Cultura comprende el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias" (Arfwedson 1994:7).

5 Este es el título de una publicación del Ministerio de Cultura de Brasil (1995) durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, donde se convocaba a la inversión privada en el sector, acorde a las leyes de incentivos fiscales implementadas en el país como eje de la política pública.

6 "La culture compte" o "Culture counts" es el nombre con el que se difundió lo establecido por la Conference "Financement, ressources et économie de la culture dans le développement durable" organizada por el Banco Mundial y el Gobierno de Italia, en cooperación con UNESCO, que tuvo lugar en Florencia en octubre de 1999.

7 La distinción que se realiza en la lengua inglesa entre 'policy' y 'politics' puede aclarar esta cuestión. El primer término refiere a las políticas como intervenciones administrativas de los gobiernos con medidas concretas de acción, el segundo remite a la política en un sentido amplio de disputas entre intereses diversos por el sentido de lo real y por la conformación de órdenes sociales legitimados por esas categorizaciones.

8 Viola (2000:18) consigna datos del Banco Mundial según los cuales 23 países retroce-

dieron en su PBI per capita entre 1965 y 1990, mientras que 43 bajaron su PBI durante la crisis de la deuda en los ochenta. El mismo autor cita a Walton (1989:301) según el cual la deuda externa ascendió de 64 mil millones a 810 mil millones de dólares entre 1970 y 1983, y hace referencia a las hambrunas en Etiopía y en Bangladesh.

9 Gulick sostenía que se trataba de propaganda "anti-capitalista", "anti-americana", "pro-socialista", "comunista", "pro-maoista", y que estaba asociada a "maquinaciones políticas del Tercer Mundo", "teorías gubernamentales de planificación centralizada", "esquemas de redistribución de la riqueza ... ignorando el libre mercado" (1982 n/traducción).

10 Como correlato del Plan de Acción entonces aprobado se llevaron a cabo dos Informes Mundiales de Cultura en 1999 y 2000. Además de artículos de fondo sobre problemáticas de actualidad, estos informe enfatizan en aspectos teórico metodológicos referidos a estadísticas, sistemas de información e indicadores culturales, estimados como indispensables para el diseño y evaluación de las políticas. Presentan numerosos cuadros consignando datos de todo el mundo sobre bibliotecas, archivos, salas de cine, receptores de radio y televisión, circulación de diarios, servicios telefónicos, entre otras informaciones.

11 Cabe consignar que los Estados Unidos, el Reino Unido y Singapore regresaron a la UNESCO tras casi dos décadas de ausencia, con ocasión de las discusiones sobre la 'diversidad cultural'. Esta categoría se presenta como superadora de la 'excepción cultural', concepto que Francia y los países europeos interpusieron para rechazar la libre comercialización de productos audiovisuales en las negociaciones del GATT en 1993 ante el avance del cine de Hollywood. La conformación de la OMC en 1994, con el proyecto de alcanzar la liberalización completa del comercio de bienes y servicios, incluyendo a los culturales, concebidos como entretenimiento y asimilados a cualquier otra mercancía, alentó el interés de muchos Estados por perfeccionar el recurso mediante un instrumento jurídico de alcance internacional. La Convención se aprobó casi por unanimidad, con votos contrarios de Estados Unidos e Israel, y entró en vigencia el 18 de marzo de 2007.