

Proyecto, política e institucionalidad cultural



*Gabriel D. Lerman**

Palabras clave: institucionalidad cultural - Primer Congreso Argentino de Cultura
- Ministerio de Cultura - SInCA - SICSUR

Antes que nada, un recuerdo

Mar del Plata, agosto, 2006. El Hotel Provincial y el Teatro Auditorium de la célebre ciudad balnearia argentina reúnen a los principales funcionarios públicos de las áreas y organismos de cultura de Nación y las provincias, además de especialistas internacionales, referentes culturales, universidades, organizaciones sociales culturales, y cientos de participantes. Es la primera vez que participa la mayor condensación del nivel político, intelectual y activistas culturales en Congreso abierto, convocados por el Estado nacional; una forma inédita para la gestión pública cultural argentina. Sucederá una experiencia similar en otras tres oportunidades, con dispar resultado: Tucumán, 2008; San Juan 2010; Chaco, 2012.

* Licenciado en Comunicación, UBA. Posgrado en Gestión y Política de la Cultura y la Comunicación, FLAC-SO. Docente e investigador de UNPAZ y UBA. Coordinador del Programa Investiga Cultura de la Secretaría de Patrimonio Cultural.

En aquel fin de semana del 25 al 27 de agosto de 2006, una división de tareas políticas demostró tener cierta significación en el momento y tal vez otra, más adelante. Mientras que en la Sala Astor Piazzola del Teatro Auditorium abren y cierran el Primer Congreso Argentino de Cultura el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, el secretario de Cultura de la Nación, José Nun, y la senadora nacional Cristina Fernández de Kirchner, a pocas cuadras de allí el presidente de la Nación, Néstor Kirchner, inaugura junto al ministro de Trabajo, Carlos Tomada, y al secretario general de la Confederación General del Trabajo, Hugo Moyano, un nuevo hotel del sindicato de camioneros. En la ciudad de Mar del Plata, el presidente se ocupa del turismo sindical y la senadora nacional, de la política cultural. Un año más tarde, ella ganaría las elecciones convirtiéndose en la primera presidenta mujer de la Argentina y él la acompañaría como el “primer ciudadano” hasta su repentino fallecimiento a finales de 2010.

¿Qué había sucedido en Mar del Plata, en el Primer Congreso de Cultura? ¿Destellos de una Argentina peronista anclada en el pasado? ¿Imaginerías de un deseo político que no terminaba de plasmarse? En lo personal, tenía treinta y tres años y era mi primera experiencia en el ámbito nacional de la gestión cultural. Ni siquiera tenía idea ni sabía cómo nombrar esto que ahora, trece años después, llamo gestión pública cultural. Éramos un pequeño grupo, algunos sociólogos, un comunicólogo y un geógrafo. Y el secretario le encargó a Natalia Calcagno una serie de datos que pudieran servir para un documento base que permitiera darle sustento a los debates, charlas y diálogos que tendrían lugar durante el Congreso. Se trabajó intensamente durante los meses previos, conectados de manera indispensable con Susana Velleggia, Mónica Lacarrieu y el grupo de funcionarios que desde el Consejo Federal de Inversiones y el Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires le estaban dando forma federal, nacional y metropolitana a esta pequeña y vibrante epopeya. Todo parecía importante y era sorprendente, aun sin entender lo que estaba por suceder. No pretendo aquí narrar el recuerdo, la experiencia o las sensaciones, sí presentar al menos algunos destellos.

Conclusiones del Primer Congreso Argentino de Cultura

Más presupuesto, cambio de cultura ciudadana e inclusión social

Concluyó el Primer Congreso Argentino de Cultura, que por tres días reunió en la ciudad balnearia de Mar del Plata a más de 2 mil participantes.

En las diversas mesas de debate, en los foros y conferencias el tema de la cultura y las políticas públicas fue abordado desde diferentes perspectivas.

El documento final, “la declaración de Mar del Plata”, como se la conoció en la ciudad fue firmada por el Secretario de Cultura de la Nación, José Nun, los secretarios de Cultura provinciales, el presidente de la Comisión de Cultura del Congreso de la Nación, Jorge Coscia y el secretario del Consejo Federal de Inversiones

(CFI) acordó, entre otros, los siguientes puntos: impulsar políticas públicas como herramientas estratégicas que apunten a la inclusión social y al fortalecimiento de la democracia, considerar al Estado como el responsable del acceso equitativo a los bienes y servicios culturales, y a la cultura como un motor del desarrollo económico y social, generadora de inclusión y empleo.

Los firmantes de esta declaración entienden que la cultura adquiere una importancia fundamental en los procesos de integración regional internacionales e internacionales, particularmente en lo que se refiere al MERCOSUR.

Por esto es que convocaron a la formación de un equipo político-técnico

para la elaboración de un Plan estratégico Nacional de la Cultura. Que incluya el Financiamiento, la Organización Institucional y la Legislación, sistematizando las discusiones que se den en el ámbito nacional, provincial y municipal.

También consideraron que se debe estimular el arte en todas sus formas y proteger el patrimonio tangible e intangible, garantizando su cuidado y puesta en valor para el disfrute de todos

Finalmente ratificaron el carácter bienal y permanente del Congreso Argentino de Cultura y convocaron al Segundo Congreso para el año 2008.

Más plata

En líneas generales, los partici-

pantes reclamaron mayor presupuesto para el área.

En uno de los paneles, el titular de Cultura de la Nación, José Nun, reclamó una “reforma impositiva” que permita evitar la concentración económica y consolidar el régimen democrático y la ‘ciudadanía plena’.

En igual sentido, en el documento final se mencionó que “es preciso impulsar la modernización, autonomía y jerarquización institucional de las áreas de cultura en todos sus niveles y propender a un incremento sustancial de su presupuesto asociado a las variaciones del PBI”.

Pero se hizo hincapié en que los cambios sociales que necesita

el país provienen de la generación de puestos de trabajo y se debe imponer la ‘cultura del empleo’.

Nun y los ricos

José Nun advirtió que “el gran problema de la Argentina son los ricos y no los pobres” y en ese sentido llamó a ‘desterrar’ el concepto de ciudadanía de primera y de segunda’, al tiempo que pidió un involucramiento de los intelectuales en la solución de esa situación.

‘Hace falta cultura en el sentido más amplio para lograr una redistribución del ingreso y la riqueza. Para ello es necesario una reforma impositiva para evitar la concentración de la riqueza’, aseguró.

En la tarde del domingo, cuando se acercaba la discusión y la firma del documento final, se produjo un acto simbólico, una suerte de homenaje del Congreso al artista mayor de la cultura popular. Lentamente, por bambalinas, ingresó al estrado de la Sala Piazzola el cantante popular y eximio cineasta argentino, don Leonardo Favio, con su pañuelo colorido cruzándole la frente, y la emoción nos embargó a todos. Era el merecido homenaje, la figura adecuada y sintética que podría darnos el ícono popular que, aun los más jóvenes, apenas vislumbrábamos. La figura de un hombre del interior, huérfano, que se hizo de abajo, que hizo llorar a generaciones de latinoamericanos de México a Viña del Mar con la canción romántica, y que también hizo el mejor cine de autor de las décadas de 1960-1970. Pueblo y modernidad, ese era el símbolo integral que nos ofreció Leonardo Favio en ese atardecer marplatense del 27 de agosto. Al terminar tan magno encuentro, su resolución recomendaba a la Nación la formación con apoyo de las provincias de un sistema de información cultural que le diera sustento estadístico e investigación a los tiempos culturales que se venían, de manera que esa noche nació el SInCA. O quizás fue el 4 de noviembre, cuando culminamos nuestro primer seminario nacional en el primer piso de la calle Alsina 1169. De ahí en adelante el tobogán, la hamaca y el péndulo se habían desatado todos juntos, en una plaza alocada, muy entretenida y profesional. Solo quedaba volar, y allá fuimos. También esa declaración solicitaba, aunque sin hablar de creación de Ministerio, la elevación jerárquica y presupuestaria del área nacional de cultura.



¿Institucionalidad cultural, transformación social, política instituyente?

Las investigaciones sobre institucionalidad cultural en América del Sur abordaban la gestión pública de manera fragmentada, en general, en estudios particulares en cada país, o bajo la órbita iberoamericana. Existía una escasa tradición de investigación exhaustiva que mostrara los modelos de gestión pública de la cultura en el mundo en los Estados del continente. Con posterioridad a los años noventa, época de auge del estado neoliberal, la mayoría de los países adoptó, en sus definiciones y declaraciones de principios en cuanto a los objetivos de las gestiones públicas en cultura, una mención a la construcción de ciudadanía y a la inclusión social. Al mismo tiempo, incorporaron al discurso oficial

sobre la política cultural la revalorización de la identidad nacional, la construcción de ciudadanía y la inclusión social como tres ideas fuerza que impregnaran diversas acciones culturales por parte del Estado. Si se comparan esas definiciones con las de la década anterior, el rol que se le asigna a la cultura y a la gestión pública en cultura es notablemente distinto. En el caso de los gobiernos neoliberales, la función se mantiene en una visión conservacionista, ligada al patrimonio histórico como paquete inmovilizado, y a las bellas artes, como rasgo de la alta cultura a custodiar y difundir. Tales enunciados parecían aludir, de manera novedosa, no solo a los fines de la propia gestión cultural sino a la motorización de un conjunto de acciones que, pudiendo derivarse de esos compromisos, podían verse plasmados en el despliegue de otras áreas transversales al Estado. En principio, resaltan la ampliación del campo de la cultura desde un concepto restringido de *patrimonio y bellas artes* a la incorporación de los *derechos culturales* y el *acceso a bienes y servicios culturales*, es decir, una apertura hacia las *industrias culturales* y hacia la *inclusión social*. La problemática de los fines y el alcance de las áreas culturales en América Latina ha sido analizada con creciente interés en las últimas décadas, casi siempre en el tono de la imprecisión de sus objetivos, la limitación de su estructura y sus funciones, su aspecto subalterno o secundario en el Estado, de baja intensidad.

El programa SICSUR encaró y publicó, entonces, “Los Estados de la Cultura, estudio sobre la institucionalidad de los países miembro del SICSUR”, como resultado de dos años de trabajo coordinado entre las instituciones de cultura de los diez países que integran el SICSUR, bajo la dirección del Departamento de Estudios del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) de Chile, respon-



diendo a la necesidad continua de revisión de la institucionalidad en la construcción de los Estados. La investigación exploró los distintos modelos de gestión de la cultura en los diez Estados sudamericanos, para saber cómo determinan el campo de acción de la política pública en cultura. Por ejemplo, hasta hace pocos años, en los países de América del Sur la cultura era comprendida como una rama de la educación, esquema que aún mantiene la República Oriental del Uruguay. Este modelo de gestión encuadra la política cultural a la política educativa o la incorpora como complementaria. Sin suponer un juicio valorativo sobre los organigramas de los Estados, en el estudio realizado se resalta que durante un período considerable, que empieza a cerrarse recién a mediados de la década pasada, la arquitectura estatal consideraba a la cultura como una de las tantas columnas que sostenía el sistema educativo, por lo que correspondía su administración por parte de los ministerios de Educación. Los movimientos recientes dentro de las estructuras estatales demostraron que un modelo de gestión donde educación y cultura recaían en un mismo compartimiento era demasiado rígido para las transformaciones de la época. Así comenzó en el continente un período de discusión sobre el rol del Estado en la cultura, período que, lejos de terminar, continúa de manera intensa en todos los países de América del Sur.

Eran tiempos de cambio en el cono sur y, tanto en ámbitos constituyentes como en instancias de los poderes legislativos y ejecutivos, los organizadores y administradores de los países pensaban las maneras en que el Estado debía relacionarse con la cultura a través de la gestión y las políticas culturales. La redacción de las constituciones de Estado y sus reformas muestran los clímax en la reflexión de nuestras sociedades, su forma de organización, las fuentes de legitimidad política y las diversas formas de ejercicio del poder del pueblo, así como la organización de la administración de ese poder. Y, a su vez, tanto la sanción de leyes como de decretos presidenciales tiene poder constituyente de facto, el cual impacta directamente en la creación de los Ministerios de Cultura en América del Sur. De este modo, se observaba que tanto los países que están pasando por refundaciones de sus Estados –Bolivia, Ecuador y Venezuela– como los que se inscriben en una corriente reformista de la institucionalidad heredada –Argentina, Brasil, Chile, Perú, Colombia y Uruguay– han abierto canales para reflexionar y operar sobre la cultura (o las culturas) de su pueblo. Sin embargo, ambos grupos de países no operaron del mismo modo ni al mismo tiempo. El primer país en sancionar una ley que crea su Ministerio de Cultura fue Brasil en 1985. También en Colombia, Chile, Paraguay, Perú y Venezuela los Ministerios de Cultura fueron creados por ley. En cambio en Argentina, Ecuador y Bolivia los organismos rectores de la política pública en cultura nacieron de decretos presidenciales. Por su parte, la Secretaría de Cultura del Uruguay se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, que también fue creada por una ley en 1975. La importancia de la distinción entre la creación por debate parlamentario o sanción de decreto se vincula con las formas de participación ciudadana. En el debate parlamentario, previo a la sanción de una ley, la ciudadanía tiene oportunidades de participar de la discusión sobre las competencias y alcances de la institución en cuestión, a través de sus representantes políticos y/o mediante audiencias públicas. En la sanción de un decreto ese espacio se circunscribe a un estamento técnico que depende directamente del poder central y, si bien pueden generarse mecanismos de apertura y consulta, el espacio decisorio se acota al partido gobernante.

La creación de los ministerios vincula la gestión cultural con lo más alto de la política nacional. En nueve de los diez países, el responsable de cultura es directamente designado por el presidente. De este modo, se crea una relación de responsabilidad política sobre la gestión cultural que antes no existía, igualando en jerarquía a la cultura con otras áreas de competencia pública, como lo son la Educación, la Economía y Defensa. El resultado de este proceso termina en un conjunto de instituciones con objetivos diversos. Todavía queda abierta la evaluación de la forma en que esta política cultural ampliada generó, en el marco de una suerte de modernidad tecnológica, un espacio de acción mayor para el Estado, que todavía requiere sistematización y una serie de regularidades que impliquen una valorización de las prácticas sociales que este giro a la inclusión supone. Aun huérfana de una formulación más sistemática en términos político-culturales, la inclusión social implica para esta concepción el acceso a bienes y servicios materiales, pero también la construcción social *culturalmente hablando* de una nueva cualidad. Consolidar el resurgimiento de un estilo de ilustración popular, de una nueva expresión de lo popular, es condición necesaria para la reinscripción de la ciudadanía pueblo desde una respiración estatal que intenta conducir los resortes técnicos, los recursos simbólicos y la renta económica, en un contexto histórico de mayor igualdad y libertades públicas.

Ministerios, secretarías, institutos, consejos

¿Desde cuándo hubo institucionalidad cultural en Argentina? Las instituciones y organismos públicos que sostienen y llevan adelante la política cultural coexisten junto con el Estado desde su fundación, incluso muchas de sus prácticas e ideales formaron parte de las batallas culturales previas a su conformación.¹ La política cultural, en este sentido, es aquella que dota de significado, de valores y metas al conjunto de las políticas públicas. En el caso argentino, podrían tomarse como primeras medidas de política cultural tanto la creación de *La Gaceta de Buenos Aires* el 7 de junio de 1810 como la inauguración de la primera Biblioteca Pública de Buenos Aires, el 16 de marzo de 1812. Ambas fechas serán recordadas largamente: la primera, para la celebración en Argentina del Día del Periodista; la segunda porque allí nació la actual Biblioteca Nacional, quizás el primero de los organismos públicos de cultura. Con el tiempo, la institucional se amplió y diversificó. En 1870, se crea la CONABIP (Comisión Nacional de Bibliotecas Populares). En la segunda parte del siglo XX surgen, por ejemplo, instituciones como el Fondo Nacional de las Artes y el Instituto Nacional de Cinematografía, ambas en 1958.



¹ Click / Boletín Informativo del Laboratorio de Industrias Culturales, 4(18), julio, 2009.

La gestión cultural del Estado argentino, dado su régimen federal, se apoya en los organismos de cultura de las 24 jurisdicciones: 23 Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, junto con la Secretaría de Cultura, dependiente de la Presidencia de la Nación. El Consejo Federal de Cultura, con atribuciones no vinculantes reúne a los máximos responsables de las áreas provinciales de cultura de todo el país y fue reconstituido por iniciativa del II Congreso Argentino de Cultura llevado a cabo en San Miguel de Tucumán en 2008, tras haber sido derogado por la última dictadura militar. El Consejo tiene a su cargo la coordinación, planificación y fomento de las actividades culturales de carácter federal en todo el territorio nacional, con la guía de la Secretaría de Cultura de la Nación. Durante esos años se fue haciendo carne la idea, la necesidad, de sancionar una legislación general de cultura que diera marco a todas las actividades y reglas públicas de fomento e instituciones. Por su parte, la Asamblea Federal, que es la instancia que reúne a los representantes del Consejo, planteaba ya en 2009, entre otros temas, la necesidad de elevar a rango ministerial a la Secretaría de Cultura de la Nación. Así, se dio inicio a la discusión del proyecto de la Ley Federal de Cultura, en cuyo borrador –por unanimidad de todos los representantes– se incorporó que el 1% del presupuesto anual del gobierno nacional sea el piso del monto destinado al financiamiento cultural, tal como recomienda la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En esta línea había trabajado la provincia de Chaco, al aprobar la Ley provincial N° 6255, mediante la cual establecía la creación del Instituto de Cultura y elevaba su presupuesto al 1% del presupuesto provincial. El proyecto de Ley Federal de Cultura definía a la cultura como un derecho humano inalienable y al Estado argentino como garante de ese derecho, y sería discutido en los distintos congresos provinciales que se sucederían en vistas del III Congreso Argentino de Cultura, que se realizó en septiembre de 2010 en la provincia de San Juan, así como en una serie de debates en una etapa posterior.

La historia de cómo se llegó a la creación del Ministerio de Cultura de la Nación, a la ampliación de la agenda de la gestión cultural pública y, finalmente, a la elevación del presupuesto público no fue producto de un evolucionismo lineal, sino que, como diría Karl Popper en su teoría de los paradigmas, tuvo lugar como el movimiento del caballo en el ajedrez: tres casilleros para delante, dos casilleros al costado; dos casilleros al costado, tres casilleros adelante. Porque entre el primer Congreso de Cultura y el segundo se produjo la asunción presidencial de Cristina Fernández de Kirchner en 2007 y el llamado conflicto del campo y las patronales agropecuarias en 2008. Luego, entre el segundo Congreso Argentino de Cultura y el tercero ocurrió la propuesta y sanción de la Ley N° 26552 de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2009, la realización de los festejos del Bicentenario en 2010 y la apertura y expansión del Parque Temático Tecnópolis en 2013. Veremos al final del artículo cómo se llegó a este momento histórico y qué paso inmediatamente después.



A veces federal, a veces unitario

La Argentina cuenta con un régimen federal sumamente heterogéneo en su organización político administrativa (24 jurisdicciones de orden subnacional), diversidad que se replica y aumenta exponencialmente cuando sumamos las aproximadamente 2.500 unidades de gobierno local. En ese orden, se verifica una gran variedad de unidades de gobierno con diferentes denominaciones: municipios de 1º, de 2º, de 3º; Comunas Rurales; Comisiones de fomento; Juntas de Gobierno, con diferentes alcances y funciones. En cuanto a la gestión pública provincial de la cultura, la diversidad de instituciones impacta en la organización, posibilidades y alcances de los organismos gubernamentales. Por un lado, se observa un nivel dispar de institucionalización según la provincia. Como se ve en la siguiente tabla, según el caso, el organismo cultural es secretaría, subsecretaría, dirección, agencia o instituto, cuya dependencia en ocasiones corresponde a la gobernación, al área de educación o bien posee autarquía. Esta complejidad, en ocasiones afecta la mediación en las asignaciones presupuestarias, al tiempo que altera la especificidad del personal afectado a cultura, que muchas veces forma parte de agencias destinadas a otros fines, como deportes o educación.

La autonomía formal que otorga el federalismo argentino es amplia y se plasma en materias tan disímiles como la cuestión tributaria, judicial, electoral, previsional, así como también a los servicios sociales más básicos, como salud y educación. Por ejemplo, en algunas provincias los hospitales públicos dependen de los municipios y en otras son dependencia del nivel provincial. Esta diversidad, producto del régimen federal, se manifiesta fuertemente también en la relación entre el orden subnacional (provincias) y el orden local o municipal. Cada constitución provincial determina competencias exclusivas y/o concurrentes entre el Estado provincial y los Estados locales. En este sentido, en ciertas provincias existen municipios con una gran autonomía en materia tributaria y político institucional. Estos gobiernos locales están habilitados a cobrar impuestos territoriales, patentes de automóvil, ingresos brutos o impuestos a la producción, y también pueden determinar en forma autónoma la forma de organizar sus autoridades y de elegirlos, es decir, que se rigen por su propia carta orgánica que sería como una pequeña constitución local. En algunas provincias, se hallan distintas categorías de gobiernos locales que logran mayores niveles de autonomía según el tamaño poblacional que van adquiriendo. En otros casos, los poderes provinciales mantienen un férreo control institucional sobre los municipios, restringiéndoles la posibilidad de una vida institucional más autónoma.

Un poco de historia

Como parte de la compleja institucionalidad estatal del orden nacional, la política pública cultural ha ido ocupando, a lo largo de la historia, diferentes espacios con distintas influencias y alcance, y ha sido motivo de desigual interés para cada gobierno. Muchas veces la política cultural no aparece explicitada en planificaciones formales, lo cual no implica que de todas formas esta no exista ni tenga una orientación clara, en la práctica y/o en el discurso. En ocasiones, la ausencia de política cultural encierra una concepción cultural en sí misma.

La mayoría de los gobiernos impone un sesgo, una impronta cultural a su política. En este sentido, a la política cultural se sob reimprime una cultura política o un sentido cultural de conjunto que atraviesa el accionar gubernamental. Las políticas de absorción inmigratoria de finales del siglo XIX, con su anclaje en dispositivos de nacionalización de millones de personas, tanto como las propuestas de celebración del primer Centenario de la Revolución de Mayo en 1910, fueron políticas culturales de efectos perdurables. La escuela pública, laica y gratuita, por un lado, y la ley de residencia que permitía la expulsión de inmigrantes indeseables, por otro, fueron las dos caras del integracionismo argentino de la época.

El primer peronismo construyó una clara y profunda propuesta cultural basada en la idea de pueblo y nación. A través de nombres, acciones y literaturas edificó la idea de la “Nueva Argentina”, en cuyo centro se encontraba el pueblo trabajador y sus conquistas sociales. La radio y el cine acompañaron ese proceso, lo mismo que la salud y la educación públicas. Por el contrario, las dictaduras volvieron una y otra vez sobre una idea de moral religiosa y castrense donde el pueblo debía disciplinarse y obedecer



principios superiores, casi siempre asociados a la reproducción de las clases sociales más acomodadas. Durante la última dictadura militar, se abundó en una proyección cultural que reivindicaba una edad agraria y bucólica. Allí están los congresos sobre el bicentenario del natalicio de José de San Martín en 1978 y sobre el centenario de la Conquista del Desierto en 1980. Al mismo tiempo, el uso propagandístico del Mundial '78, con el gauchito como emblema, fue otro filón cultural del Proceso, apoyado en un ambicioso proyecto de incorporación de tecnología como fue la inauguración de ATC (Argentina Televisora Color).

En efecto, la política cultural trasciende la órbita de un ministerio o secretaría, resulta transversal a la totalidad del gobierno, aunque puede ser pivotada, alimentada o promovida desde sitios específicos. Acaso la responsabilidad del área estatal de cultura consista en una doble tarea: por un lado, aquella que la vincula a la administración de la infraestructura y la oferta cultural y, por otro, aquella que la compromete en la substanciación de un destino cultural, en la construcción de un sentido colectivo.

De un tiempo a esta parte

En 1935, bajo la órbita del Departamento de Instrucción Pública, se crea la Comisión Nacional de Cultura, primer organismo del Estado argentino que toma el nombre “cultura” en su denominación, según consta en las Memorias del Ministerio de Hacienda. Si bien no se trata de áreas específicamente denominadas de “cultura”, es posible reconocer numerosos antecedentes de instituciones, organismos o actividades dependientes del Estado nacional que configuraron espacios vinculados específicamente a la política cultural. En 1906, por ejemplo, se crea la Comisión Nacional del Centenario con el fin de organizar los homenajes, celebraciones, obras públicas y todo lo vinculado con el centésimo aniversario de la Revolución de Mayo.

Desde 1912, en la Memoria de Hacienda se reconocen dos áreas donde se registran instituciones culturales, ambas dependientes del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública: el área de Institutos de Enseñanza Especial, donde funcionan las Academias e Institutos de Enseñanza: Comisión y Academia



Nacional de Bellas Artes; Fomento de la biblioteca (la Comisión Protectora de Bibliotecas Populares fue creada por Sarmiento en 1870) y la gestión para la adquisición de obras de arte y cuadros y el área de Establecimientos diversos que comprende a los siguientes museos y bibliotecas: Museo Mitre, Museo Histórico Nacional, Museo Nacional de Bellas Artes, Biblioteca Nacional y Ley especial Biblioteca Populares y Museo y Biblioteca Sarmiento. En 1924 se suma a los institutos de Enseñanza Especial el Conservatorio Nacional de Música. En 1931 también pasan a formar parte de estos institutos la Escuela Nacional de Artes y el Teatro Cervantes (aunque fue creado en 1921).

En 1933 se crea la Dirección Nacional de Bellas Artes, siempre en el área de Institutos de Enseñanza Especial, del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública y se suma a “Establecimientos diversos” la Academia Argentina de Letras (1931). En el año 1935 se registra la creación del Departamento de Instrucción Pública y de la Comisión Nacional de Cultura. En 1937, la Comisión Protectora de Bibliotecas Populares comienza, con su nombre, a recibir partidas específicas en este año, dentro del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. En 1939 se crean la Comisión Nacional de Monumentos y la Comisión Nacional de Lugares Históricos, dependientes del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

En 1940 aparecen las primeras direcciones del área de cultura, siempre dentro del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública: Dirección de Artes Plásticas y la Dirección de Música y Arte Escénico. En 1943, en las memorias de Hacienda aparece mencionado el Instituto Cinematográfico del Estado, aunque posteriormente no se hace referencia. Hacia 1944, se suman al Ministerio de Justicia e Instrucción Pública los Museos Palacio San José y Casa de la Independencia. En 1948, ya con el peronismo en el gobierno, se crea el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Entre 1949 y 1957 hay varios cambios en el organigrama estatal. Se crea el Ministerio de Educación (1949) y solo en ese año inicial se registra en las partidas presupuestarias una “Subsecretaría de Cultura”.



Desde 1950 a 1957, se nombra “Establecimientos de Cultura” a los museos Casa Yrurtia e Histórico del Norte, las Ruinas de San Ignacio y la Comisión Nacional de Folklore. En 1957, se crea la Dirección General de Cultura dependiente del Ministerio de Educación y Justicia, de la que depende la Orquesta Sinfónica Nacional (aunque creada en 1948 como Orquesta Sinfónica del Estado). Un año después se crea el Fondo Nacional de las Artes, pero depende directamente del Ministerio de Economía. Durante 1964, en la Dirección General de Cultura (dependiente del Ministerio de Educación y Justicia) se crea la editorial Ediciones Culturales Argentinas. En 1965, se crea la Subsecretaría de Cultura-Ediciones Culturales Argentinas (ECA), dependiente del Ministerio de Educación y Justicia. En 1968, se crea la Secretaría de Estado de Cultura y Educación dependiente del Ministerio de Educación y Justicia. De la mencionada secretaría depende la Dirección Nacional de Cultura-Ediciones Culturales Argentinas. En 1970, se crea el Ministerio de Cultura y Educación: de este depende la Subsecretaría de Cultura-Ediciones Culturales Argentinas. En el presupuesto de ese año, figuran cinco grandes áreas: Museos Nacionales, Fomento de Bibliotecas, Teatro Nacional Cervantes-Orquesta Sinfónica Nacional, Ediciones Culturales Argentinas y Fomento de las Artesanías Tradicionales.

En 1979, la Secretaría de Cultura pasa a depender directamente de la Presidencia y en 1983, con el regreso de la democracia, vuelve a depender del Ministerio de Educación y Cultura. En 1996, la Secretaría de Cultura vuelve a ser Secretaría de la Presidencia, mientras que en 1999 se crea la Secretaría de Cultura y Comunicación, dependiente de la Presidencia de la Nación. De esta Secretaría depende la Subsecretaría de Cultura. Tras la crisis de 2001, en 2002 vuelve a autonomizarse la Secretaría de Cultura, la cual depende de manera directa (y por tercera vez) de la Presidencia de la Nación.

Derechos y hechos

En los años noventa, el concepto de diversidad cultural alcanzaba reconocimiento en la mayoría de los Estados latinoamericanos, a la par que se vivía una profunda crisis económica y la implantación de un nuevo modelo económico. El Consenso de Washington determinó que el modelo económico basado en la protección a la industria había perdido vigencia y, por lo tanto, debía reestructurarse el Estado y brindarle una mayor libertad al mercado. Lo que parecía un avance en materia cultural chocaba con un conjunto de reformas estatales encaminadas a disminuir y adelgazar el Estado en nombre de la libertad de mercado, a través de las privatizaciones de las empresas y servicios públicos. Es decir, mientras que por un lado las constituciones proclamaban la diversidad y la importancia de la cultura, por el otro, aquella institucionalidad que debía garantizar el desarrollo cultural y hacer efectivo el principio de la diversidad y de los derechos que de ella se derivan se debilitó cada vez más.

Esta paradoja atravesó América Latina, en la medida en que se proclamaron grandes postulados sobre la nueva reestructuración estatal y la nueva visión del Estado y la nación, al mismo tiempo que la institucionalidad ganada perdía peso. Lo que sucedió entonces fue un debilitamiento del área cultural, que terminó entregando más funciones al sector privado y el esquema francés, de ministerio generalista,

empezó a ser sustituido por el anglosajón, de atribuciones parciales. Como consecuencia el Estado, que avanzó en el reconocimiento de derechos culturales, perdió fuerza.

¿Cuál había sido el camino hasta esa paradoja? Según Mejía, en los años sesenta América Latina comienza a aplicar modelos económicos inspirados en el primer decenio mundial para el desarrollo y la Alianza para el Progreso, esquemas que cambian completamente la visión del Estado. Para poder adaptarse a este modelo económico, la mayoría de los países de América Latina sufrió transformaciones administrativas basadas en reformas estructurales que incluyeron la institucionalización de la cultura para disminuir el amplio grado de dispersión en que se encontraba. “La nueva racionalidad del Estado –señala Mejía– implicó agrupar bajo una sola organización todas las instituciones culturales existentes desde el siglo XVII como bibliotecas nacionales, archivos, museos, teatros nacionales, etcétera. Surgieron entonces las secretarías de Cultura, las subsecretarías de Cultura y los viceministerios de Cultura, entre otros”. Estas modificaciones siguieron el modelo francés del Ministerio de Cultura y Asuntos Culturales de 1959 y el de la UNESCO, estructurados alrededor de tres áreas básicas de acción: la conservación del patrimonio cultural, el fomento de las artes y la llamada difusión cultural. Su interlocutor era una supuesta nación culturalmente homogénea, blanca, cristiana y con una sola lengua.

Dicho modelo institucional incorporó nuevos contenidos a partir de los años setenta, con la Conferencia Mundial de Cultura de Venecia de 1970, donde se cuestionó el modelo de desarrollo económico y se introdujo la idea de cultura como una herramienta para el desarrollo humano. Durante esta época, se dotó la institucionalidad con contenidos nuevos; se formularon las primeras políticas culturales y los planes de desarrollo cultural; se comenzó a hablar del gestor cultural, a formarse las primeras escuelas del campo capaces de construir un puente entre cultura y desarrollo. De esta manera, se formó un nuevo recurso humano preparado para desarrollar una nueva institucionalidad que alcanzó su gran momento en 1982, después de la Conferencia Mundial de México. Fue la cúspide de las políticas culturales estructuradas alrededor de un eje principal: la identidad cultural. Desde comienzos de los ochenta, prácticamente todas las políticas y la institucionalidad en América Latina se volcaron alrededor del mismo tema. Este fue un cambio fundamental en la historia de América Latina, pues implicó la euforia, la consagración de la diversidad y, por ende, de los derechos culturales que de ella se derivan. La gran novedad consistió en que la anterior institucionalidad se basaba solo en el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ahora, en cambio, se abría un horizonte mucho más amplio para el futuro de los derechos culturales. Sin embargo, la carencia de un Estado que garantice los derechos culturales surgidos de las constituciones y los haga efectivos, resulta en la dificultad para atenuar las diferencias sociales. A la vez, es difícil pensar en un desarrollo humano sin una garantía de los derechos humanos y culturales, y sin un Estado que los garantice.



La frutilla de la torta

¿Cómo se llegó al Decreto N° 641 del 6 de mayo de 2014 que señalaba que, en reconocimiento de la trascendencia que representa la cultura como inductora del desarrollo y la cohesión social, se disponía la jerarquización administrativa de esa cartera a través de la creación del Ministerio de Cultura?

Con la sanción parlamentaria de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2009 más una política consistente de revalorización de los medios públicos (implementación de la Televisión Digital Abierta; inversión en infraestructura en telecomunicaciones; nuevas señales de contenidos), el Estado recuperó un lugar estratégico tanto en la producción de contenidos culturales como en la infraestructura cultural. Programas de alto impacto como Argentina Conectar Igualdad, Argentina Conectada e Igualdad Cultural, todos lanzados y en ejecución entre 2009 y 2012, hubiesen sido impensados años atrás. Algunos datos de estos programas son: más de dos millones de netbooks entregadas a alumnos de escuela media, un millón de decodificadores de TDT a destinatarios del Plan de Acceso Mi TV Digital, la instalación del servicio de TV Digital Abierta Satelital en más de 7.700 escuelas rurales y

de frontera, el funcionamiento de veintisiete Estaciones Digitales de Transmisión (EDT) en todo el país, y el despliegue, en una primera etapa, de 10.000 km nuevos de la Red Federal de Fibra Óptica, triplicando la capacidad instalada.² Los avances logrados en tan poco tiempo no eximen de reflexionar acerca de las dificultades de implementación, por las propias carencias gubernamentales o por el boicot corporativo, y de los interrogantes respectivos a dilucidar: problemas en la regionalización de las licencias de medios de comunicación privados comerciales, garantía frente a la desinversión de una oferta del servicio equivalente, debilidad en la concreción de un plan de fortalecimiento de los medios no comerciales o comunitarios, falta de definición comercial sobre el servicio de banda ancha correspondiente a la “última milla” que vincula la red de fibra óptica con los domicilios particulares, riesgo de una producción de contenidos audiovisuales orientada a la construcción de una industria subsidiada sin estrategia comercial o sin escala a nivel metropolitano, federal y local, entre otros problemas.

No obstante, a la hora de realizar un balance de una zona que aquí se releva de modo general, conviene pensar estos avances en clave de competencia con los monopolios privados comerciales de medios y telecomunicaciones, pero, sobre todo, como ampliación del acceso a una oferta de servicios culturales a poblaciones que permanecían hasta entonces fuera del mercado infocomunicacional. Un ejemplo de esto fue el impulso de acciones como el programa *Fútbol para todos*, que revirtió la estructura de televisión del fútbol argentino profesional de los años noventa, a través de la firma de un contrato entre el Estado y la AFA (Asociación de Fútbol Argentino) y, más recientemente, del lanzamiento de *Automovilismo para todos*, mediante un convenio con la ACTC (Asociación Corredores Turismo Carretera).

La referencia a la “construcción de ciudadanía” y a la “inclusión social” había sido incorporada al discurso oficial sobre política cultural tanto en los documentos generados por la breve gestión de Rubén Stella durante el interregno de Duhalde (2002-2003) como en los meses en que Torcuato Di Tella ocupó dicha secretaría (2003-2004), y fue mantenida y ampliada durante los años de José Nun (2005-2009) y de Jorge Coscia (2009-2013). Junto a la voluntad de **revalorizar la identidad nacional**, que veremos más adelante, **construcción de ciudadanía** e **inclusión social** fueron las tres ideas fuerza que impregnaron diversas acciones culturales por parte del Estado. Tales enunciados aludían no solo a los fines de la propia gestión cultural sino a la motorización de un conjunto de acciones que podían ser plasmadas, transversalmente, desde distintas áreas del Estado. Durante los primeros años esas proclamas resonaron con un grado importante de timidez en comparación con lo que el propio gobierno kirchnerista sería capaz de emprender a partir del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). A los pocos meses de iniciado este ciclo, en pleno conflicto agropecuario, se planteó una definición que el gobierno y su fuerza política adoptaron como propia, y que pertenece al primer texto público del espacio Carta Abierta, del 14 de mayo de 2008: “En este nuevo escenario político resulta imprescindible tomar conciencia no solo de la preponderancia que adquiere la dimensión comunicacional y periodística en su acción diaria, sino también de la importancia de librar, en sentido plenamente político en su amplitud, una batalla cultural al respecto”.

² Asimismo, el Estado inició un control mayor de ciertos recursos inherentes a la industria cultural como la producción de papel para diarios, a partir de su declaración de interés público por ley en diciembre de 2011.



La idea de batalla cultural articuló, de ahí en adelante, una forma cultural del Estado activa y envolvente sin precedentes, a menos que se piense en los años del primer peronismo o, de modo inverso en sus maneras y en sus objetivos, a los años de la dictadura militar. Como señalara entonces Nicolás Casullo, el problema no era la política cultural del gobierno sino la política del gobierno culturalmente hablando. El llamado a la batalla cultural que alumbró Carta Abierta en 2008 y que el gobierno recogió, desbordó los márgenes de la Secretaría de Cultura de la Nación y abarcó desde el Sistema de Medios Públicos hasta el Ministerio de Planificación, desde el Ministerio de Economía y el Ministerio de Desarrollo Social hasta el Ministerio de Educación. Todavía resulta difícil medir el alcance, sistematizar la complejidad y vislumbrar la magnitud de los recursos y las acciones emprendidas. En conjunto, este segundo momento ampliado de la política cultural generó una suerte de modernidad tecnológica incluyente impulsada por el Estado. El kirchnerismo sembró el país de planes, símbolos y dispositivos técnicos. Algunos ejemplos de la construcción discursiva de una nueva ilustración popular de carácter masivo pueden verse en los contenidos de las señales Encuentro o Paka Paka; en la experiencia de la Exposición de Ciencia y Técnica Tecnópolis, los MICA (Mercado de Industrias Culturales de la Argentina); en el programa Puntos de Cultura; en las políticas socioculturales; en la inauguración del Centro Cultural Néstor Kirchner; en las políticas de distribución de dispositivos técnicos de acceso a contenidos; en los programas de desarrollo social y cultural; en la reimplantación de los feriados de carnaval con apoyo público; todas medidas que se imbricaron con una política intensa de recuperación del patrimonio público, cuyos emblemas fueron la estatización de las AFJP, Aerolíneas Argentinas y la petrolera YPF. En este sentido, el kirchnerismo definió su praxis política con la idea del “proyecto nacional, popular, democrático y latinoamericano”. La inclusión social implicaba, para esta concepción, el acceso a bienes y servicios materiales, pero también la construcción social de una nueva cualidad de lo popular.



Por ese camino no lineal sino indirecto, como el caballo de Popper en el ajedrez, que tuvo varias etapas, se alcanzó en 2014 la creación del Ministerio de Cultura de la Nación. Quizá no fue del modo que imaginaron aquellos expositores, referentes, funcionarios y técnicos que habían poblado de entusiasmo el primer Congreso de Cultura realizado en Mar del Plata en agosto de 2006. Pero sí tuvo el aliento y el ideario de figuras como Leonardo Favio, quien falleció el 5 de noviembre de 2012 y pudo reencontrarse fugazmente con un país distinto al de su *Crónica de un niño solo*, *El dependiente* o *Este es el romance del Aniceto y la Francisca, de cómo quedó trunco, comenzó la tristeza y unas pocas cosas más...*, y más parecido a *Juan Moreira*, a *Gatica*, *el Mono*, a su larga sinfonía de Perón.