

# Políticas públicas culturales en Uruguay

*Ec. Diego Traverso*



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Instituto Humanista Cristiano  
**JUAN PABLO TERRA**



# Políticas públicas culturales en Uruguay

*Ec. Diego Traverso*



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Instituto Humanista Cristiano  
**JUAN PABLO TERRA**

## **Diego Traverso**

Músico y Licenciado en Economía por la Universidad de la República. Se especializó en Economía de la Cultura, con varias publicaciones en la materia. Es Coordinador del Departamento de Industrias Creativas de la Dirección Nacional de Cultura y miembro del Consejo de Derechos de Autor del Ministerio de Educación y Cultura. Tutor de proyectos en la Tecnicatura de Gestión Cultural del CLAEH. Impartió el curso de Información Económica en la Licenciatura en Comunicación de la Universidad de Montevideo.

Políticas públicas culturales en Uruguay.

*Ec. Diego Traverso.*

### **Documentos 7**

INSTITUTO HUMANISTA CRISTIANO JUAN PABLO TERRA.

José E. Rodó 1836, 1er piso, Montevideo

Tel: (598) 24008992

Email: ihcterra@gmail.com

Web: [institutojuanpabloterra.org.uy](http://institutojuanpabloterra.org.uy)

Montevideo, junio de 2014.

## CONTENIDO

Introducción.....	5
El estado y la cultura en la actualidad.....	6
¿Institucionalidad cultural para qué?.....	10
Nueva institucionalidad cultural pública en Uruguay.....	12
Presupuesto, profesionalización y descentralización.....	16
Algunos lineamientos sobre políticas públicas en Industrias Creativas.....	18
1. Coordinación .....	20
2. Políticas públicas en medios de comunicación.....	22
3. Nuevas herramientas de política de desarrollo sectorial.....	24
Racionalización de fondos ya existentes.....	24
Fortalecer eslabones de la cadena de valor de los bienes y servicios culturales.....	24
Internacionalización.....	25
Relación con la innovación.....	26
Infraestructura Digital.....	27
Financiamiento.....	27
Compras del sector público.....	28
Propiedad Intelectual.....	28
Capacitación empresarial en un marco de nuevas tecnologías.....	29
Bibliografía.....	30



## INTRODUCCIÓN

**E**l desarrollo de una nueva institucionalidad cultural en Uruguay es una condición necesaria para llevar adelante ciertas políticas en el marco de la cultura y más específicamente en el ámbito de las industrias culturales.

En el documento se esbozan nuevos enfoques en materia de política pública para lograr un desarrollo sustentable en los sectores culturales. Programas que enfatizan en los eslabones de la distribución y comercialización, así como la capacitación empresarial en el panorama complejo de convergencia tecnológica, con la coordinación institucional que ello implica, parece ser el desafío que tiene Uruguay en la materia en los próximos años.

## EL ESTADO Y LA CULTURA EN LA ACTUALIDAD

La participación del Estado en el sector cultural como en otros sectores básicos (salud, educación, vivienda) es fundamental y debe compensar los desequilibrios que el mercado genera. Esta participación es decisiva en un sector clave para el desarrollo humano de los países y al fortalecimiento (profundización) de la democracia. Desde que en 1949 Naciones Unidas declaró el derecho a la cultura y el derecho de todo individuo a pertenecer a una cultura, el fomento de la vida cultural de las naciones surgió como una de las funciones del Estado, en tanto responsables de esas colectividades (*Los Estados de la Cultura, SICSUR, Mercosur Cultural, Julio 2012*).

La política cultural no ha sido una excepción a los complejos y veloces cambios que han experimentado los Estados-Nación en los últimos tiempos. Estos se vieron desbordados por la creciente globalización, la cual genera una tensión con los proyectos culturales nacionales, en un contexto de cambios vertiginosos en las formas de comunicación y la convergencia tecnológica en el marco de las nuevas tecnologías.

A su vez, el enfoque y concepto de lo que se entiende por "cultura" se ha diversificado y ampliado en el marco de las políticas culturales. "La cultura ya no es patrimonio y artes: el turismo cultural, el ocio, las industrias culturales y creativas, la comunicación, el diseño, la arquitectura, etc., son ámbitos cada vez mas reivindicados como propios por los responsables de las políticas culturales" (*Institucionalidad cultural en el Uruguay, MEC, Montevideo, 2009*).



La cultura en la actualidad, y más concretamente las industrias culturales o creativas, más allá de su aporte al desarrollo de las sociedades, también es vista como un sector económico. En Uruguay para el año 2009 una medición económica parcial da cuenta que estas industrias representaron el 1% del PBI dando empleo a casi 20.000 personas (1% de la fuerza de trabajo, si se toma una definición más amplia se llega al 2%) (*Hacia la Cuenta Satélite en Cultura del Uruguay, 2012*).

Así UNESCO visualiza la cultura como un sector de actividad económica, como una serie de recursos que agrega valor a las intervenciones de desarrollo y aumenta su impacto; y como un marco sostenible para la cohesión y la paz, indispensable para el desarrollo humano.

“En otras palabras, se considera que la cultura desempeña un papel fundamental y constitutivo en el desarrollo, es decir, es un medio y un fin. Esta definición reconoce el carácter multidimensional de la cultura: su valor transversal que apoya y fortalece las intervenciones en áreas de desarrollo (por ejemplo género, educación, gobernanza, etc.) y su cualificación en tanto que una prioridad del desarrollo por si sola, como un fin “deseable en si mismo”<sup>1</sup>.

Es así que el contexto donde se enmarcan las nuevas políticas culturales es complejo, aumentando pues la complejidad a la hora de abordar su gestión con estructuras institucionales no adoptadas a estas nuevas configuraciones.

Desde el 2005 hasta el presente, Uruguay ha avanzado en cuanto a programas, acciones y leyes significativas en materia de política cultural. Se pueden destacar la creación del conglomerado audiovisual y el Instituto de Cine y Audiovisual del Uruguay, la creación de los Fondos Concursables, la creación de estímulos por exoneración fiscal a

1. UNESCO, Bateria de indicadores Unesco en cultura para el desarrollo, 2011, disponible en <http://redbgc.files.wordpress.com/2013/05/143987550-cultura-y-desarrollo-indicadores-1.pdf>

que las empresas realicen aportes para actividades culturales a través de los Fondos de Incentivo Cultural, la implementación de un Sistema Nacional de Museos, Sistema Nacional de Bibliotecas, la finalización del Auditorio del SODRE, la creación del Espacio de Arte Contemporáneo, distintas Usinas Culturales, la creación del Instituto Nacional de Artes Escénicas, la creación de un Departamento de Industrias Creativas, la realización de indicadores culturales de diversa índole, y el comienzo de la implementación de la Cuenta Satélite en Cultura. También puede mencionarse al Plan Ceibal, que generalmente no se visualiza como herramienta de política cultural, el cual ha sido uno de los instrumentos más importantes de transformación cultural en el país en las últimas décadas.

Se creó por ley la Dirección Nacional de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura en el año 2007, órgano que es considerado la máxima autoridad en materia cultural en el país, aunque en la práctica no tenga tales potestades, así como se reglamentaron algunas leyes que institucionalizan ciertos avances, como ser la ley de cine y audiovisual, la ley de Fondos Concursables, la ley de premios nacionales artísticos, etc.

Estos avances cualitativos son avances que no modifican ciertos problemas institucionales estructurales en materia de política pública cultural en Uruguay. Es lo que Carámbula llama “la institucionalidad por aluvión” la cual hace referencia a la acumulación de instituciones sin una lógica sistémica coordinada. (*Carámbula Gonzalo, Luz para la cara oculta de la Reforma del Estados, en Institucionalidad Cultural en el Uruguay*). O lo que Achugar denomina “archipiélago cultural” refiriéndose a la histórica debilidad institucional que genera la gran fragmentación que existe en toda la administración del Ministerio de Educación y Cultura (Achugar, 2013).

Parece necesario lograr un avance sustancial en materia de institucionalidad cultural en los próximos años para lograr tener una política

pública sólida en este campo. Sin una institucionalidad adecuada parece difícil lograr ciertos cambios estructurales a la hora de abordar el sector cultural, uno de los sectores más dinámicos en los últimos años.

Como sostiene Gómez, “la institucionalidad actual no es la adecuada para atender los problemas...ni para acompañar y anticipar los desafíos que la convergencia tecnológica presenta a las industrias creativas en general”<sup>2</sup>.

2. Gómez Gustavo, TV Digital Terrestre en Uruguay, Políticas públicas. Regulación y nueva institucionalidad para el desarrollo de la industria audiovisual en Uruguay: Desafíos y Oportunidades de la TV digital terrestre, Dirección Nacional de Cultura, MEC, 2010.

## ¿INSTITUCIONALIDAD CULTURAL PARA QUÉ?

Cuando se habla de institucionalidad pública en cultura nos referimos al "conjunto de los organismos de la administración del Estado, ministerios, servicios públicos, organismos técnicos, fondos concursables, que cumplen funciones en el ámbito de la cultura" (Sequela, 2001). Dicho de otra manera, son las reglas de juego con que cuenta una sociedad para lograr ciertas garantías o certezas en el relacionamiento de los individuos y las organizaciones, particularmente en relación con el sistema político-administrativo históricamente determinado. El diseño institucional que se propone responder adecuadamente a esta demanda básica se expresa en su ordenamiento cultural, político y jurídico (leyes, reglamentos, decretos). El vigor de la institucionalidad o la meta de lo que se quiere con su proyección se pueden medir por las potenciales capacidades políticas y técnicas, entendiéndose por "capacidades políticas" los procesos de gobernabilidad y ciudadanía, donde los decisores político-administrativos se manejan dentro de las "reglas de juego" democrático en línea o bajo el control y la participación ciudadana<sup>3</sup>.

*La Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales* de UNESCO que entró en vigor con fuerza de ley en Uruguay en el año 2007 sostiene "los derechos soberanos de los Estados a conservar, adoptar y aplicar las políticas y medidas que esti-

3. Zurbriggen, Cristina, Alejandro Milanese, Rafael Tejera, Aspectos político institucionales en Libro Blanco del Área Metropolitana, Agenda Metropolitana, Montevideo, 2007, citado en Carámbula, 2009.

men necesarias para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios”<sup>4</sup>.

Por lo tanto el Estado, tiene obligaciones en cuanto a garantizar los derechos culturales, uno de los derechos fundamentales, de sus habitantes. Esto debería trascender los gobiernos, partidos, grupos de interés y plasmarse en el diseño de la institucionalidad cultural pública.

La pregunta que debería hacerse es si Uruguay está en condiciones de asumir sus derechos/responsabilidades para ejercer soberanamente las políticas y acciones que promuevan y garanticen su identidad y diversidad cultural (Carámbula, 2009).

El debate se centra en la institucionalidad pública en cultura, pero también es importante la institucionalidad del sector privado o de la sociedad civil organizada. ¿Cuáles son los interlocutores válidos? ¿Se encuentran todos los subsectores culturales representados en interlocutores representativos? En este sentido, uno de los fines de la política pública debería ser reforzar institucionalmente aquellos eslabones y los actores no representados hasta el momento.

Por último, no hay que perder de vista que la institucionalidad cultural no es un fin en sí misma, sino un medio del que dispone el Estado para cumplir de mejor forma los deberes que tiene con la cultura (Sequela, 2001).

4. UNESCO, Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, art 1; Objetivos, literal H, Paris, 20 de Octubre de 2005.

## NUEVA INSTITUCIONALIDAD CULTURAL PÚBLICA EN URUGUAY

**E**l cambio que experimentó el tratamiento de la cultura desde el ámbito público en las últimas décadas fue radical en los países de América del Sur. "El fortalecimiento de las instituciones estatales culturales a nivel central, ha sido permanente y con particular vigor en los últimos años". (*Los Estados de la Cultura*, 2012). Es así que en la mayoría de los países del continente la política pública en la materia se institucionaliza formalmente en Ministerios de Cultura. Las excepciones son Chile, país donde está en debate actualmente el paso de un Consejo Nacional de Cultura a un Ministerio <sup>5</sup>, Paraguay, que cuenta con una Secretaría Nacional de Cultura y Uruguay con un Ministerio de Educación y Cultura.

"En el contexto latinoamericano se observa que si bien la cultura se ha transformado en un eje fundamental de la política, la transformación que ha sufrido el Estado en nuestro continente no ha estado aparejado de una transformación estructural para abordar la política cultural con una institucionalidad que dé respuesta desde la nueva gestión moderna del Estado, reproduciendo más bien, una gestión estatal de la primera década del siglo XX, donde la "cultura" es sinónimo de "arte" <sup>6</sup>. Este paradigma que ha generado importantes avances para la promoción de las artes, también es responsable por el distancia-

5. Ver <http://www.observatoriocultural.gob.cl/revista/edicion-21/>

6. Mejía Arango, Juan Luis (2009) "Apuntes sobre las políticas culturales en América Latina, 1987-2009" *Pensamiento Iberoamericano*, 4 Madrid p 110. Citado en *Los Estados de la Cultura*, 2010.

miento entre la cultura y su realidad comercial (La Economía Naranja, 2013).

La institucionalidad cultural pública en Uruguay actualmente se centra en el Ministerio de Educación y Cultura, el cual tiene por finalidad una vasta cantidad de competencias (Educación, Cultura, Derechos Humanos, Asuntos Constitucionales, Legales y Registrales, Fiscalía de Corte y Procuraduría Gral. de la Nación, Ciencia y Tecnología, Registro de Estado Civil, etc<sup>7</sup>). Esta vastedad de competencias no se corresponde con el espíritu para el cual fue creado ni con los recursos que posee el actual ministerio.

Hace ya tiempo que actores de las más diversas procedencias y tendencias políticas coinciden en afirmar, que el diseño institucional de la cultura en Uruguay no responde al dinamismo de este sector. En la última década se han redoblado los reclamos de una reforma en este sentido. Es así que se han realizado diversas Asambleas Nacionales de Cultura y distintos seminarios y foros sobre la temática (De Torres, en *Institucionalidad Cultural del Uruguay*, 2013). Actualmente está en proceso un Plan Nacional de Cultura por parte de la Dirección Nacional de Cultura con participación de todas las intendencias, el cual aborda los problemas actuales de la política pública cultural y describe objetivos detallados de política pública a 10 años (Achugar, 2013).

Algunos problemas existentes en la política pública en cultura en Uruguay son los que resume Gonzalo Carámbula en el capítulo *La Institucionalidad Cultural Pública Como Problema en Regionalización Cultural del Uruguay*:

"a) La confusión entre las acciones del gobierno y las Políticas de Estado b) la falta de correspondencia entre los recursos humanos y materiales que dispone el Estado para sus compromisos con la

7. Ver Misión y Visión del MEC: [http://mec.gub.uy/innovaportal/v/296/2/mecweb/mision\\_y\\_vision?search=yes](http://mec.gub.uy/innovaportal/v/296/2/mecweb/mision_y_vision?search=yes).

cultura c) la ausencia de una visión integral y transversal desde las políticas culturales d) los problemas de una legislación desactualizada y de una normativa procesal ajena a las características de la dinámica cultural e) Las dificultades de una organización institucional de otra época, bastante lejos de los desafíos actuales f) la insuficiente dotación técnico-profesional para la gestión cultural g) la ausencia o insuficiencia de indicadores continuos y mecanismos de evaluación que permitan análisis periódicos, comparables y sistémicos".

En los seminarios y artículos elaborados sobre una nueva institucionalidad cultural en Uruguay casi siempre se ha esbozado dos alternativas para la solución de estos problemas: la creación de un Ministerio de Cultura o la creación de un Consejo Nacional de Cultura (con rango ministerial). En el caso de un Consejo se pretende alcanzar la mayor autonomía del sector respecto a eventuales injerencias político partidarias. Del otro lado, entre las debilidades, puede señalarse el riesgo de un mayor peso de las corporaciones, cierta falta de ejecutividad o de interlocución con el poder ejecutivo o con otras políticas públicas. En el caso de elegir por un Ministerio las fortalezas y debilidades son las contrarias a las anteriormente señaladas (*Carámbula, 2011*).

El éxito de la figura institucional que se elija, tanto reestructurar el actual Ministerio de Educación y Cultura, crear un Ministerio de Cultura, como un Consejo Nacional de Cultura con rango de ministerio, depende del vigor y voluntad política y de la apropiación social en esa figura elegida. "Cuando se habla de la creación de un Ministerio de Cultura o de reforzar la institucionalidad cultural es pertinente no dejar de ver el amplio campo que trasciende a esa resolución por todo lo que suponen las políticas culturales, que pueden definirse como un complejo conjunto de planes, programas y acciones promovidas por



grupos comunitarios, organizaciones sociales, instituciones civiles y el Estado” (Carámbula, 2011). Siguiendo a Carámbula, “Da la impresión de que no es tan decisiva la forma concreta. Importa que tenga poder real y que cumpla, o que pueda cumplir, con los objetivos que se señalaron antes como meta ideal”. En este sentido Achugar advierte que “esta histórica debilidad institucional nunca fue objeto de una preocupación de la clase política, de ningún signo, ni por los propios agentes sociales o artísticos” (Achugar, 2013). La injerencia del tema cultural en el debate político y en la opinión pública es uno de los mayores problemas con que lidia la institucionalidad cultural actualmente.

Una nueva institucionalidad cultural requiere ser introducida en un período de gobierno con los consensos que ello implica a nivel de aprobar una nueva ley que promueva los cambios necesarios. Hay iniciativas para que la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación, dependiente en la actualidad del Ministerio de Educación y Cultura, pase a formar parte de la Fiscalía Nacional como un servicio descentralizado <sup>8</sup>.

Al sacar del MEC parte de sus atribuciones y siendo la Universidad de la República un ente autónomo, al igual que el CODICEN, a este le quedan pocas potestades en cuanto a la Educación. Reformar en este sentido el actual Ministerio de Educación y Cultura cuando en la opinión pública está en debate el sistema de educación actual puede llegar a ser visto como un problema.

8. Ver notas de prensa  
[http://noticiasuy.com/Noticia/Portada/20130723/635101016342107905/Proyecto\\_fiscalias\\_por\\_fuera\\_del\\_MEC](http://noticiasuy.com/Noticia/Portada/20130723/635101016342107905/Proyecto_fiscalias_por_fuera_del_MEC) ,  
<http://www.elpais.com.uy/informacion/proyecto-fiscalias-fuera-mec.html>.

## PRESUPUESTO, PROFESIONALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN.

**E**l Estado uruguayo destinó, en promedio entre el año 2004 y 2010, 0,36% del presupuesto nacional al ámbito de la cultura. Viendo la desagregación de ese presupuesto se observa que casi la mitad está destinado al Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE) con un 44%, seguido por la Dirección Nacional de Cultura con un 18,3%, Televisión Nacional con un 16% y la Biblioteca Nacional con un 8,4% (*Hacia la Cuenta Satélite en Cultura, 2012*).

El presupuesto destinado a cultura en Uruguay está dentro del promedio de los países de América del Sur, los cuales tienen una incidencia en el presupuesto total que nunca supera el 0,3%, aunque ha tenido un notorio ascenso en los últimos años<sup>9</sup>.

Dotar a la institucionalidad cultural de recursos humanos capacitados y recursos materiales para hacer frente a sus objetivos, la defensa y promoción de los derechos culturales de los ciudadanos, es una condición necesaria (pero no suficiente).

Solamente con recursos materiales no alcanza, es necesario un cambio de mentalidad y de enfoque a la hora de hacer política pública. Como sostiene Carámbula "No es solo un problema presupuestal... es mucho más que eso, es la ausencia de participación (transversal) en las políticas nacionales desde la perspectiva cultural" (Carámbula, 2011).

La iniciativa de repensar una nueva institucionalidad cultural debería abordar el problema de la descentralización cultural. Distintos

9. Ver Sistema de Información Cultural del Mercosur Cultura, SICSUR, [www.sicsur.org](http://www.sicsur.org).

programas del actual Ministerio de Educación y Cultura han atendido el problema de la descentralización, por ejemplo a través de los Centros MEC, la regionalización de Fondos Concursables, los Fondos para Infraestructuras Culturales en el interior del país, etc. Aparte de la macrocefalia característica de Uruguay, la descentralización cultural tiene como problema el distinto tratamiento institucional que se encuentra por departamentos. En los últimos años se ha evolucionado y las intendencias tienen actualmente un responsable de la política cultural, a los que se les suma a veces otras competencias, que se encuentran trabajando actualmente junto a la Dirección Nacional de Cultura en un Plan Nacional de Cultura (Achugar, 2013).

## ALGUNOS LINEAMIENTOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS EN INDUSTRIAS CREATIVAS

Entendemos por Industrias Creativas "aquellas que tienen su origen en la creatividad individual y/o colectiva, las destrezas, los talentos y que tienen potencial de producir riqueza y empleo a través de la generación y explotación de la propiedad intelectual" (UNESCO, 2010). Se sitúan dentro de las llamadas "industrias livianas", ecológicamente amigables y empleadoras de mano de obra calificada.

A nivel mundial, estas industrias crecieron exponencialmente y se transformaron con la aparición de las nuevas tecnologías. El desarrollo de Internet, el comercio electrónico, archivos en formato digital, el modo en que la gente produce y consume cultura, y las nuevas tecnologías cambiaron profundamente el panorama de las industrias creativas (Los Estados de la Cultura, 2012). Por lo tanto su abordaje a la hora de hacer política pública tiene que tomar en cuenta la compleja relación entre contenidos culturales y las nuevas formas de producción y consumo, las cuales se seguirán modificando en lapsos más cortos de tiempo. Irán apareciendo nuevos contenidos culturales que desarrollarán nuevos mercados y nuevas formas de consumo. La definición de que lo que se entiende por "sectores culturales" ser irá modificando y para ello es importante observar continuamente lo que acontece en realidades cada vez más dinámicas.

La política de *clusters* o conglomerados llevada adelante por el Poder Ejecutivo a partir del año 2009, para los sectores audiovisual, editorial, música y diseño, fue una de las herramientas en política pública hacia el sector. Se elaboraron distintos planes de refuerzo a la compe-

titividad de dichos sectores. Todos coinciden en trabajar las líneas estratégicas en cuanto a la capacitación, la internacionalización, y generar nuevos modelos de negocios en el nuevo contexto tecnológico planteado. También se plantea la asociatividad de cada sector específico como un problema a resolver en miras de mejorar la competitividad.

Muchas veces las herramientas de política necesarias para el desarrollo de las industrias culturales o creativas ya se encuentran en la batería de herramientas de la política pública, pero éstas no se amoldan para el sector o no se comunican de manera correcta.

Las medidas presentadas a continuación no requieren de los consensos y las discusiones, tanto políticas como sociales, que sí se requieren para implementar una nueva institucionalidad cultural en el Uruguay.

La implementación de estas medidas no requieren de grandes inversiones, si no más que nada apuntan a generar ámbitos de coordinación, capacitación, y en algunos casos a redireccionar los enfoques a la hora de hacer política en al ámbito de las industrias creativas.

El público objetivo son los creadores, artistas, empresarios y gestores culturales y los actores públicos en el ámbito de los sectores culturales. También lo son ciertas organizaciones no identificadas necesariamente con el sector cultural como lo es la banca pública y privada, los institutos de educación, o las empresas de nuevas tecnologías y comunicación.

## 1. Coordinación

Considerando la conectividad que se establece entre distintos sectores productivos de los países en la Economía Creativa, el desarrollo de políticas públicas que la fomenten debe ser planificado y coordinado interministerialmente (Los Estados de la Cultura, 2012).

La Economía Creativa es campo de una amplia gama de políticas dentro de la administración pública. A pesar de que se instalen oficinas específicas, o direcciones o incluso ministerios, casi todas las áreas de política tienen cierta interacción con estas industrias (*Creative Economy, Report 2010*). Por ejemplo: desarrollo económico, comercio, crecimiento regional, empleo, inversión, tecnología y comunicaciones, turismo, asuntos sociales, educación (*Creative Economy, Report 2010*)

En Uruguay, la política de conglomerados o *clusterización* llevada adelante para varios sectores culturales (audiovisual, diseño, música, editorial) a partir del año 2009, a través del Ministerio de Educación y Cultura y del Ministerio de Industria, Minería y Energía, trató de coordinar aquellas políticas que tuvieran como objetivo la mejora de la competitividad. Es así que se lograron resultados positivos para estos sectores y se enmarcaron planes de acción a futuro para los próximos años<sup>10</sup>.

Los resultados específicos en cada uno de los sectores, dependen de la propia lógica del sector privado y también de la fortaleza institucional de parte del sector público. El sector Audiovisual por ejemplo es el único sector que cuenta con un Instituto Nacional para llevar adelante este tipo de políticas. Por otro lado, más allá de la coordinación técnica,

10. Por ejemplo generar asociatividad e institucionalidad en cada uno de los sectores, comenzar con procesos de capacitación e internacionalización. Ver Planes de Refuerzo de la Competitividad para cada sector en particular.

es necesaria una coordinación política que esté estipulada en la institucionalidad cultural que se establezca.

¿Cómo coordinar las distintas áreas de política para las industrias creativas? Achugar propone que esta coordinación política se resuelva en el punto jerárquico más alto dentro de la institucionalidad cultural con un Consejo Nacional de Cultura y un Plenario Nacional de Cultura (Achugar, 2013).

Esta coordinación implica que los recursos humanos capacitados en temas culturales no solo tienen que estar en la cartera de cultura sino también en las otras carteras involucradas con el área.

Merece especial atención la relación cultura y educación. Los medios masivos tradicionales de comunicación, radio y televisión, y también Internet y las nuevas pantallas son un elemento clave de educación. Si se entiende la educación como algo que va más allá del sistema formal de educación, que tome en cuenta estos aspectos, es algo clave si se quiere pensar en una educación del individuo en relación a la sociedad que es parte <sup>11</sup>.

Desde un punto de vista institucional hay que pensar la relación con la Universidad de la República (Facultad de Bellas Artes, Facultad de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, el reciente Diploma de Gestión Cultural, etc.), otras Universidades e institutos privados, la educación primaria y secundaria, aprovechando las ventajas que promueve el Plan Ceibal como herramienta para producir y consumir nuevos formatos.

11. Ver “Foro Contenidos Culturales y Medios de Comunicación”, MEC, Viví Cultura, 2009.

## **2. Políticas públicas en medios de comunicación**

Es necesario cuestionarse si la convergencia tecnológica implica o no convergencia institucional, ya que existe actualmente una gran oportunidad en lo referido al desarrollo de la TV Digital. “Las políticas de audiovisual, de las telecomunicaciones y de las nuevas tecnologías de la información y comunicación están cada vez más relacionadas, como producto de la convergencia tecnológica. De hecho, las inversiones en uno de los sectores, como las telecomunicaciones benefician a los otros sectores, pues muchas veces utilizan el mismo soporte o infraestructura” (Gómez, 2010). A su vez, todo indica que la convergencia tecnológica es un proceso que está impulsando una mayor concentración, no solo de propiedad sino de contenidos.

Los desafíos planteados por Gómez son:

- Crear un organismo con potestades y recursos suficientes para dirigir las políticas públicas en materia de servicios de comunicación audiovisual.
- Crear un organismo regulador o autoridad de aplicación y fiscalización que puede atender en forma razonable la especificidad y complejidad del tema a regular, además de tratarse de un área sensible para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y el funcionamiento democrático de un país.

Es así que en el 2013 el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) presentó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA) aprobada en Cámara de Diputados y actualmente estudiada por la Comisión de Industrias del Senado <sup>12</sup>.

12. Ver Ley Servicios Comunicación Audiovisual (SCA):

<http://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/servicios-de-comunicacion-audiovisual>).



La ley propone un “Diseño institucional donde se crea el Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA), se redefinen las potestades de la URSEC, se delimitan las competencias del Poder Ejecutivo y de la DINATEL (Dirección Nacional de Telecomunicaciones) del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) como organismos responsables de elaborar la política nacional en materia de SCA. También se crea la Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA) encargada de velar por la transparencia en los procesos de concesión de autorizaciones y licencias.

Más allá de los detalles de la ley el que se comience a legislar en la materia es un avance fundamental en materia del fortalecimiento democrático de Uruguay. Haciéndose el Estado responsable de la protección de derechos básicos de los ciudadanos que no fueron tomados en cuenta hasta el presente. Estar en contra de regular un servicio básico para la población, de acceso y diversidad cultural, por miedo a que la regulación sea peor que la libre competencia en un mundo monopólico es un sin sentido.

Por otro lado la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual dejó fuera de su alcance a los proveedores de internet y telefonía celular. Más allá de la incidencia que tiene la televisión en el consumo cultural de los uruguayos <sup>13</sup> parece necesario observar y generar ciertos incentivos en los medios de comunicación con una visión más contemporánea y que abarque los distintos medios por los cuales se comunican los contenidos.

13. Prácticamente el 100% de la población mira TV, el 90,2% mira entre 1 y 5 horas diarias de TV, datos extraídos de “Imaginarios y Consumo Cultural. Segundo Informe Nacional sobre Consumo y Comportamiento Cultural”. Uruguay 2009.

### **3. Nuevas herramientas de política de desarrollo sectorial**

#### **Racionalización de fondos ya existentes**

Debido al “archipiélago cultural” con distintas instituciones elaborando políticas públicas de manera poco coordinada surge el solapamiento de distintos fondos dentro de la órbita del Ministerio de Educación y Cultura como por fuera de su ámbito institucional. Como sostiene Achugar una solución posible es “la creación de una especie de “fondo de fondos”, es decir, una racionalización de subsidios, aportes y ayudas” (Achugar, 2013).

Además de generar una ventanilla única en dónde aplicar para lograr ciertos apoyos también es necesario racionalizar los mismos. En algunos casos guiando los incentivos con una lógica puramente artística, impulsando la creación, pero en otros, siguiendo una lógica que tiene que ver con el desarrollo empresarial y estrategias de comercialización de ciertos sectores que se desenvuelven en una lógica de mercado.

#### **Fortalecer eslabones de la cadena de valor de los bienes y servicios culturales**

Según el Informe sobre la Economía Creativa (UNCTAD, 2008), las políticas que busquen desarrollar la economía creativa deben comprender la cadena de valor agregado en la producción y distribución de bienes y servicios creativos para definir los puntos críticos que deben ser intervenidos.

El eslabón de la producción, a pesar del debilitamiento a las barreras a la entrada que existe en la actualidad por el abaratamiento que produce el avance tecnológico, sigue siendo un eslabón que requiere de una atención especial por parte del Estado. Pero si no se enfocan

otras medidas a los canales de comercialización y distribución se corre el peligro de generar producción que no le llegue al público. El caso del cine es un caso paradigmático pero sucede en todos los sectores culturales. Si no se enfocan las herramientas en el desarrollo empresarial que gestione la distribución y comercialización de los contenidos que encuentran apoyo para su producción se corre ese riesgo<sup>14</sup>.

### **Internacionalización**

Según la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) entre el 2002 y el 2011 las exportaciones de bienes y servicios creativos crecieron un 134%. Pero solo el 1,77% de esos bienes y servicios creativos a escala mundial corresponde a bienes y servicios producidos en América Latina (La Economía Naranja, 2013).

La Balanza de Pagos a nivel cultural para Uruguay es deficitaria en más de USD 40 millones para el año 2009 (Hacia la Cuenta Satélite de Cultura para Uruguay, 2012) básicamente explicado por la importación de derechos de servicios audiovisuales por la televisión para abonados.

La Internacionalización figura como línea estratégica dentro de los planes estratégicos de todos los sectores creativos. Es que expandir el comercio internacional de un sector dinámico parece ser una estrategia interesante tanto para el sector como para el país. Más allá de los efectos económicos directos de la expansión comercial de cualquier sector, el sector cultural cuenta con la ventaja de tener una gran incidencia en los comportamientos y hábitos de consumo de las personas. Por lo tanto al exportar contenido cultural no solo estamos exportando bienes y servicios culturales si no se que se está exportando “imagen país”, posicionándonos mejor ante el mundo a la hora de querer exportar cualquier otro tipo de bien o servicio.

14. Ver discusión del Panel II en *Foro Contenidos Culturales y Medios de Comunicación*, 2009, MEC, Viví Cultura.

En este sentido el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de embajadas y consulados es fundamental. Ni la Dirección Nacional de Cultura ni el Ministerio de Educación y Cultura forman parte de Uruguay XXI, aunque un avance en la materia es la firma de un convenio entre la Dirección Nacional de Cultura y dicho instituto para trabajar conjuntamente la exportación cultural de Uruguay.

Parece necesario tener una estrategia de cómo internacionalizar estas industrias, enfocarse en mercados relevantes y especialmente estudiar el rol que cumple la región, Mercosur y toda América Latina; países entre los cuales intercambiamos muy pocos bienes y servicios culturales<sup>15</sup>. En este sentido es importante lo realizado por la *Uruguayan Film Commission* en el sector audiovisual y el comienzo del desarrollo de la presencia internacional del sector editorial, musical y del diseño a través del Departamento de Industrias Creativas de la Dirección Nacional de Cultura junto con la participación del sector privado en cada caso.

### **Relación con la innovación**

Se deben crear y mantener condiciones de equilibrio en un triángulo de innovación entre los Emprendedores, los Creativos y Artistas, y los Inversionistas. En términos prácticos esto se traduce en que la política pública busque la convergencia entre la iniciativa privada y la inversión pública (desde la tributación hasta las compras públicas), pasando por los fondos para la investigación, la creación de empresas y la provisión de las competencias requeridas por el mercado (La Economía Naranja, 2013).

¿Cómo atraer a los recursos humanos capacitados y responder con agilidad y rapidez a las condiciones cambiantes y las oportunidades

15. El comercio exterior de bienes culturales en América del Sur. MERCORUR Cultural, 2008.

efímeras? Programas de estímulo a nuevas actividades, concursos de innovación, que prioricen la aplicabilidad en el sector cultural pueden ser algunas herramientas <sup>16</sup>.

### **Infraestructura Digital**

La infraestructura digital constituye seguramente el más efectivo motor de las industrias creativas, al tiempo que ofrece beneficios sociales y culturales más amplios. (La Economía Creativa: Una guía introductoria, 2010). En Uruguay tenemos una buena infraestructura digital <sup>17</sup> que junto con el Plan Ceibal ha democratizado el acceso a las nuevas tecnologías. Esto es una ventaja a la hora de desarrollar las industrias creativas; la infraestructura digital ya está en proceso de desarrollo.

El Plan Ceibal generó nuevas oportunidades para los ciudadanos no solo en materia de acceso digital sino como potenciales creadores/productores de contenidos. Es necesario generar la capacitación para desarrollar contenidos a través de las nuevas plataformas digitales en un mercado global y aprovechar esta ventaja comparativa con algunos países de la región y el mundo.

### **Financiamiento**

Una de las características que diferencia a muchas empresas creativas es que necesitan poco capital para comenzar sus emprendimientos; pero si tienen éxito necesitan financiamiento y allí radica el problema en este punto. Pues tienen pocos activos para hacer frente a préstamos y el sector financiero conoce muy poco sobre este sector (La Economía Creativa: Una guía introductoria, 2010). Generalmente, las empresas

16. La Dirección Nacional de Cultura realizó en el año 2009 un Concurso de Emprendedores y Nuevas Tecnologías junto a INGENIO / LATU y Dinapyme del MIEM.

17. Ver documento de la URSEC, Junio 2013: <http://www.ursec.gub.uy/scripts/localib/imagenes/informetelecomunicacionesdiciembre2013.pdf>.

terminan financiándose con capital propio lo que genera ciertas limitantes al desarrollo empresarial.

En Uruguay se han implementado algunas líneas de crédito blando a través del Banco de la República (BROU), por ejemplo para el sector editorial a través de la ley del libro, pero estas herramientas son poco conocidas por el sector y por la institución financiera generando así un nulo uso <sup>18</sup>.

### **Compras del sector público**

Un modo efectivo de promover la economía creativa es usando el poder del gasto público en un mercado abierto. El establecimiento de estándares mínimos, de criterios más rigurosos y de largo plazo para establecer una mejor relación costo-beneficio, en licitaciones públicas y convocatorias abiertas son herramientas para hacer que los proveedores de bienes y servicios para el Estados eleven sus estándares y respondan de maneras creativas (La Economía Creativa: Una guía introductoria, 2010). Un buen ejemplo de ello es lo que puede acontecer en el sector diseño. El Estado a través de las compras públicas puede generar incentivos al desarrollo del sector comprando diseño uruguayo.

### **Propiedad Intelectual**

Con el desarrollo de las nuevas tecnologías el comercio internacional en el ámbito de la cultura pasó de ser de bienes a ser de servicios, con la explotación de la propiedad intelectual (derechos de autor y derechos conexos) que las creaciones artísticas generan. Es así que cada vez es más importante la capacitación y el conocimiento de las características de la explotación de la propiedad intelectual.

18. Plan de Refuerzo de la Competitividad. Conglomerado Editorial. MEC.2009.

El Consejo de Derechos de Autor del MEC es el ámbito donde se debería direccionar la política pública en la materia. Dicho consejo cuenta con representantes especialistas que trabajan de manera honoraria en el ámbito del consejo y prácticamente cuenta con nulo presupuesto. Fortalecer las capacidades de este ámbito parece fundamental para direccionar y elaborar política pública en el campo de los derechos de autor.

### **Capacitación empresarial en un marco de nuevas tecnologías**

Todos los planes de refuerzo de la competitividad elaborados por los sectores poseen esta línea estratégica de trabajo. El sector cultural está caracterizado por empresas pequeñas, con escaso desarrollo en la división de tareas y débiles estructuras. Asimismo, existe falta de profesionalidad en las distintas actividades llevadas a cabo. Ello se relaciona con la falta de dedicación, debido al alto grado de informalidad, de adopción de estándares de calidad en el servicio, en las soluciones tecnológicas y en las comunicaciones con los clientes.

Debido a que son sectores sometidos a un constante cambio tecnológico los requerimientos en la formación son cambiantes y las capacidades quedan obsoletas rápidamente. Sería deseable encontrar en el sistema educativo la posibilidad de responder a la misma velocidad, obteniendo formación especializada que permita realizar la adaptación a dichos cambios (Ver Planes de Refuerzo de la Competitividad de los distintos sectores culturales).

## BIBLIOGRAFÍA

- Achugar Hugo, *Hacia el Uruguay Cultura*. Cultura. Temas MEC, 2013.
- Audiovisual. *Plan de Refuerzo de la Competitividad. Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas*. Uruguay. 2008
- Carámbula Gonzalo, *Luz para la cara oculta de la Reforma del Estado, en Institucionalidad Cultural en el Uruguay*, MEC, 2009
- Carámbula Gonzalo, *La Institucionalidad Cultural Pública Como Problema*, en *Regionalización Cultural del Uruguay*, Felipe Arocena, Coordinador, MEC, 2011.
- Creative Economy, Report 2010*, United Nations, NYC. 2010.
- Cultura, diseño institucional y prácticas democratizantes: algunas reflexiones. María Inés de Torres, en “*Institucionalidad Cultural del Uruguay*”, MEC. 2009.
- Diseño. *Plan de Refuerzo de la Competitividad. Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas*. Uruguay. 2009.
- El comercio exterior de bienes culturales en América del Sur*. MERCOSUR Cultural, 2008.
- Foro *Contenidos Culturales y Medios de Comunicación*, MEC, *Viví Cultura*, 2009.
- Gómez Gustavo, *TV Digital Terrestre en Uruguay, Políticas públicas. Regulación y nueva institucionalidad para el desarrollo de la industria audiovisual en Uruguay: Desafíos y Oportunidades de la TV Digital terrestre*, Dirección Nacional de Cultura, MEC, 2010.



- Hacia la Cuenta Satélite en Cultura del Uruguay. Una Medición Económica. Año 2009. MEC, 2012.
- Imaginario y Consumo Cultural. Segundo Informe Nacional sobre Consumo y Comportamiento Cultural. Uruguay 2009. Susana Dominzain, Sandra Rapetti, Rosario Radakovich. Viví Cultura. MEC. 2009.
- La Economía Creativa: Una guía introductoria. British Council. 2010.
- La Economía Naranja. Una oportunidad infinita. BID. 2013.
- La nueva institucionalidad cultural. Sequela, Agustín. 2001.
- Los Estados de la Cultura, SICSUR, Mercosur Cultural, Julio 2012.
- Mejía Arango, Juan Luis. "Apuntes sobre las políticas culturales en América Latina, 1987-2009" Pensamiento Iberoamericano 4, Madrid 2009.
- Plan de Refuerzo de la Competitividad, Cluster de Música, MEC, 2009.
- Plan de Refuerzo de la Competitividad. Conglomerado Editorial. MEC.2009.
- UNCDAT. Creative Economy. Report 2008. Nueva York, Naciones Unidas. 2008.
- UNESCO. Políticas para la creatividad. Guía para el desarrollo de las industrias culturales y creativas. UNESCO. Buenos Aires. 2010





Instituto Humanista Cristiano  
**JUAN PABLO TERRA** 

José E. Rodó 1836, 1er piso, Montevideo

Tel: (598) 24008992

Email: [ihcterra@gmail.com](mailto:ihcterra@gmail.com)

Web: [institutojuanpabloterra.org.uy](http://institutojuanpabloterra.org.uy)



Konrad  
Adenauer  
Stiftung