



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

SECTOR CULTURA

REPRESENTACION DE LA UNESCO ANTE EL MERCOSUR

Políticas Transversales en Cultura, Turismo y Ambiente: desafíos y oportunidades en Uruguay

Documento final del Proyecto:
“Consolidando el Uruguay Cultural”



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Sector Cultura

Representación de la UNESCO ante el MERCOSUR

Políticas Transversales en Cultura, Turismo y Ambiente: desafíos y oportunidades en Uruguay

Documento final del Proyecto:

“Consolidando el Uruguay Cultural”

Montevideo, junio de 2008

Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO, y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican de parte de la UNESCO juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

© 2008 Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe

Dr. Luis Piera 1992, piso 2
11200 Montevideo - Uruguay
Tel.: (00 598 2) 413 20 75
Fax: (00 598 2) 413 20 94
www.unesco.org.uy/cultura
cultura@unesco.org.uy

UY/2008/CL/PI/1

Consolidando el Uruguay Cultural

Con el objetivo de desarrollar “actividades puente” para la construcción del Programa Conjunto de las Naciones Unidas en Uruguay, como país piloto de la iniciativa Unidos en la Acción, y respondiendo a las prioridades de desarrollo del gobierno nacional, la UNESCO inicia el proyecto *Consolidando el Uruguay Cultural*.

El proyecto abre un excelente espacio para una contribución de la UNESCO, como agencia especializada en cultura de la ONU, para lanzar en el país una amplia reflexión sobre la mejor manera de dotar de contenidos y fortalecer las propuestas del Uruguay Cultural.

El Uruguay posee un gran potencial de recursos ambientales, humanos y creativos.

Dispone de mecanismos institucionales en el ámbito de cultura, ambiente y turismo, de servicios e infraestructuras culturales, cuenta con importantes iniciativas ciudadanas y de emprendimientos del sector privado. Pensar Uruguay en su proyección hacia los próximos 10 años lleva a incorporar a la agenda pública una amplia reflexión sobre la mejor manera de posicionar al país y sus grandes atributos de innovación y creatividad asociados a la promoción y valorización del patrimonio y el turismo cultural.

Durante el actual gobierno se han diseñado e implementado nuevos planes en turismo, creado programas de promoción de áreas protegidas, promovido emprendimientos con componentes de innovación y nuevas tecnologías y en las industrias creativas.

Situar estratégicamente el rol del sector de la cultura en este marco, ofrece potenciar los distintos programas y políticas, incorporándolo con sus especificidades al contexto regional e internacional. Es de interés de la UNESCO contribuir con los contenidos de propuestas del Uruguay Cultural entorno a conceptos vinculados a la creatividad y diseño, procesos de calidad,

formación, gestión, tendientes a brindar oportunidades para ofrecer bienes y servicios de alto valor cultural agregado.

Posicionar al Uruguay Cultural, es contribuir a largo plazo con las nuevas identidades asociadas con la naturaleza, con el desarrollo del turismo cultural interno y su inclusión en el contexto regional, con marca de identidad propia, ofreciendo calidad de sus servicios en los itinerarios turísticos de patrimonio cultural de la región MERCOSUR.

Este emprendimiento es una forma de contribuir con el país en la aplicación de las Convenciones de la UNESCO de Patrimonio Cultural y Natural, de Patrimonio Inmaterial y de Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.

Para ello la UNESCO ofreció la elaboración de un marco conceptual, así como la identificación de instrumentos y métodos utilizados en experiencias nacionales y en la región de transversalización de las políticas de cultura, ambiente y turismo.

A su vez, brindó un espacio de reflexión para avanzar en forma articulada y convergente hacia la definición de los principales ejes o lineamientos estratégicos, así como insumos necesarios para la elaboración de planes y acciones tendientes al fortalecimiento de los atributos del Uruguay creativo, innovador y natural. Participaron de las diferentes instancias de consulta los actores interinstitucionales claves tanto del ámbito público como de la sociedad civil y del ámbito empresarial.

Esta publicación, sistematiza este proceso de consulta incorporando los aportes de los agentes del sector público y privado y ofrece un novedoso marco conceptual para el desarrollo de políticas intersectoriales para la promoción de la cultura, las industrias culturales y creativas y la valorización de la diversidad del patrimonio cultural y natural.

Jorge Grandi
Director

Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe
Representación de la UNESCO ante el MERCOSUR
Representación de la UNESCO en Argentina, Paraguay y Uruguay

Resumen

En el marco de un proyecto que busca colocar en la agenda pública de mediano plazo el tema de las políticas culturales y su capacidad de integrarse transversalmente a amplias estrategias de desarrollo, este documento se propone contextualizar conceptualmente la discusión sobre la potencialidad de estas políticas en Uruguay, y presentar los principales resultados de la iniciativa “Consolidando el Uruguay Cultural”. Este Proyecto, desarrollado entre diciembre de 2007 y marzo de 2008, incluyó la redacción de un documento disparador, diversas reuniones de preparación entre agentes públicos, privados y de la sociedad civil, y un seminario regional realizado en Punta del Este.

En primer lugar se presentan algunas de las principales líneas conceptuales sobre el tema, con base en documentos de referencia de los organismos internacionales con experiencia en la materia. A continuación, se proponen algunos ejes de discusión surgidos de las reflexiones de los participantes en las diversas reuniones preparativas y en el Seminario Regional del Proyecto. Con este documento se espera plantear líneas de trabajo viables para construir alternativas concretas de políticas culturales integradas a políticas de ambiente y turismo.

El presente trabajo se basa en un documento borrador elaborado para preparar las reuniones del Proyecto, redactado por Pablo Cruz y Gustavo Robaina. Incorpora también los resultados de estas reuniones, sistematizados por Gustavo Robaina y Lourdes Magallanes. La incorporación de los resultados del Seminario Regional y la revisión general del documento estuvo a cargo de Gonzalo Carámbula y Pablo Cruz.

1. Presentación del Proyecto

El Proyecto “Consolidando el Uruguay Cultural” es una de las Actividades Puente implementadas por la UNESCO en el marco de la iniciativa “Unidos en la Acción”, UNA-ONU (“Delivering as One”, ONE-UN). Su objetivo es la creación de un espacio interinstitucional y convergente que contribuya a delinear las orientaciones de las políticas culturales desde una perspectiva abarcadora que se articule en base a tres ejes principales: cultura, turismo y ambiente. Su meta final es coadyuvar a definir los grandes lineamientos para la elaboración de planes y acciones tendientes al fortalecimiento de los atributos del Uruguay creativo, innovador y natural.

En enero de 2007, Uruguay fue seleccionado como el único país de América Latina y el Caribe para implementar en carácter de proyecto piloto la iniciativa “Unidos en la Acción”, UNA-ONU (“Delivering as One”, ONE-UN), cuyo objetivo es mejorar la efectividad de las intervenciones de Naciones Unidas en los países, promover la construcción de aportes y capacidades, y apoyar al Estado Nacional en el diseño, ejecución y evaluación de políticas, la generación de ámbitos de diálogo interinstitucional y la promoción de experiencias demostrativas.

En este marco, el Equipo País Uruguay (que agrupa a todas las agencias, fondos y programas del Sistema de las Naciones Unidas) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (que actúa como contraparte del gobierno) acordaron un Programa Conjunto 2007-2010. Esta agenda de trabajo común establece actividades en torno a tres grandes ejes: (1) fortalecimiento de las capacidades estatales para la planificación de estrategias de desarrollo; (2) promoción de la participación ciudadana en el territorio y el desarrollo local; y (3) fortalecimiento de las políticas sociales, los programas de inclusión social y los planes contra las distintas fuentes de inequidades.

En noviembre de 2007, UNESCO decidió implementar, además, lo que denominó “Actividades Puente”. Estas actividades se crearon para poner en práctica de forma inmediata la generación de contenidos, actividades, vínculos y cooperación con el gobierno nacional, fortalecer los proyectos en marcha y dar forma a aquellos proyectos relativos al Programa Conjunto 2007-

2010. Estas actividades funcionaron con metas de trabajo muy precisas y apuntaron a cubrir una necesidad específica de un proyecto activo.

La Actividad Puente “*Consolidando el Uruguay Cultural*” (diciembre 2007 – marzo 2008) surgió como una oportunidad para contribuir a la agenda pública y potenciar los esfuerzos realizados en la transversalización de las políticas mediante la generación de instancias de intercambio entre tomadores de decisión gubernamentales y no gubernamentales de las áreas de la Cultura, el Turismo y el Ambiente. Se propuso como una herramienta para identificar demandas, relevar opiniones, conocer experiencias y definir las posibles líneas de trabajo y los programas susceptibles de implementación en la materia. Es decir: como una manera de apoyar las propuestas del Uruguay Cultural.

El proyecto “Consolidando el Uruguay Cultural” partió de tres presupuestos básicos:

- Existe en Uruguay una gran potencialidad para la implementación de políticas centradas en el desarrollo cultural.
- Como en otras áreas, la implementación de políticas integradas de desarrollo cultural es potencialmente positiva en tanto permita el aprovechamiento y la creación de sinergias entre los agentes públicos y privados involucrados.
- Existen experiencias en la región y el mundo que permiten prever algunas oportunidades y desafíos que aparecen en el camino de desarrollo de políticas integradas de cultura, y es importante conocerlas para aprender de sus dificultades y sus logros. En ese sentido, en Uruguay se registran experiencias puntuales cuya sistematización es igualmente determinante.

Supuso, por otra parte, la realización de tres eventos que permitieron: (i) establecer las bases y marcos conceptuales del proceso, (ii) identificar instrumentos y métodos utilizados en prácticas exitosas de valorización de la cultura con el desarrollo del turismo, y (iii) definir los principales ejes o lineamientos estratégicos en tanto insumos necesarios para la definición de políticas intersectoriales de desarrollo y posicionamiento de país cultural.

En primer lugar, se realizaron tres reuniones de trabajo con representantes de los sectores de:

- Las Industrias Culturales y Museos (Montevideo, 27 de febrero de 2008, 15 participantes).
- El Turismo y el Ambiente (Montevideo, 27 de febrero de 2008, 11 participantes).
- Los agentes no gubernamentales de Cultura (Montevideo, 28 de febrero de 2008, 14 participantes).

Los objetivos centrales de esas reuniones fueron:

- Conocer la opinión de representantes de organizaciones de la sociedad civil acerca del Uruguay Cultural y las condiciones para su desarrollo.
- Visualizar proyectos en curso y áreas de oportunidad de políticas culturales integradas con políticas de Ambiente y Turismo a corto y mediano plazo.
- Ofrecer un espacio de encuentro entre los agentes y brindar oportunidades para la generación de sinergias que permitan la concreción de estas iniciativas.
- Asimismo, se realizó una reunión intersectorial de agentes de gobierno pertenecientes a organismos competentes en Cultura, Ambiente y Turismo (Montevideo, 5 de marzo de 2008, 25 participantes). Los objetivos centrales de esta reunión fueron:
 - Visualizar la confluencia de percepciones acerca del papel de las políticas culturales a través de un proceso de reflexión conjunta sobre objetivos e intereses intersectoriales.
 - Visualizar escenarios prospectivos de posibles programas intersectoriales que incorporen el componente cultural como parte clave de su estrategia.

-
- Conocer experiencias de integración de políticas, programas y proyectos culturales con otras políticas sectoriales, en particular orientadas al Turismo y el Medio Ambiente.

Finalmente, se realizó un Seminario Regional en Punta del Este, los días 10 y 11 de marzo de 2008, en el cual participaron 16 expositores de Uruguay, Argentina, Brasil y Paraguay. Asistieron a este evento más de 60 invitados, principalmente directores de Cultura de Municipios del Interior, funcionarios y directores de áreas de Cultura, Turismo y Ambiente de agencias de gobierno, empresarios, representantes de organizaciones de la sociedad civil, creativos, docentes y estudiantes.

Con este documento se busca aportar al intercambio entre tomadores de decisión gubernamentales y no gubernamentales de las áreas de la Cultura, el Turismo y el Ambiente, partiendo del debate surgido en las reuniones preparativas del Proyecto “Consolidando el Uruguay Cultural” y su Seminario Regional. Al igual que en esas instancias, se tratará de identificar áreas potencialmente interesantes para la implementación de programas integrados de desarrollo que tomen lo cultural como elemento clave.

2. En búsqueda de un marco conceptual

Cultura y Desarrollo

La cultura constituye parte fundamental del proceso de expansión de libertades reales de los individuos para garantizar su plenitud. La capacidad de lograr dicha expansión distingue los procesos de desarrollo que las naciones generan. Así el Premio Nobel de Economía Amartya

Sen distingue entre aquellas naciones que mantienen una noción restringida del desarrollo, entendiéndolo meramente como crecimiento económico, de aquellas que apuestan a una noción integral en la cual se encuentra la cultura como elemento constitutivo. Así el enfoque centrará su atención en la expansión de libertades como fin último más que en los medios utilizados. En palabras de Sen “*Si lo que promueve el desarrollo es la libertad, existen poderosos argumentos para concentrar los esfuerzos en ese objetivo general y no en algunos medios o en una lista de instrumentos especialmente elegida*”¹.

Ahora bien, en un contexto de recursos escasos, ¿deberían recibir apoyo estatal exclusivamente aquellos emprendimientos culturales que redunden en beneficios económicos y/o sociales cuantificables? Afortunadamente esta pregunta ya no se plantea en estos términos, y se reconoce que la cultura merece atención de la política pública por su valor en sí misma. No obstante, existe amplia evidencia acerca de que la política pública resulta más potente si aprovecha las sinergias que el desarrollo cultural genera en la dinámica social y económica.

Creatividad, conocimiento, curiosidad, amplitud de puntos de vista, respeto por lo diverso, son sólo algunos de los productos del desarrollo cultural de una comunidad, cuantificables quizá en términos económicos, pero ciertamente más importantes en tanto resultan puntos de partida básicos para imaginar cualquier *estrategia sustentable de desarrollo* en el mundo actual.

Existe un amplio consenso acerca de que el concepto de desarrollo tal cual se concibe en la sociedad del conocimiento amplía en mucho las definiciones clásicas de la economía, aunque no siempre esa convergencia se expresa en la aplicación concreta de políticas, programas y acciones. Así por ejemplo, conocerse y reconocerse como parte de una cultura a través de la valorización del patrimonio cultural es parte fundamental de la dimensión social del desarrollo en tanto aporta a la *cohesión social*, al fortalecimiento de la *identidad* y a la promoción de la *diversidad*.

1 Sen, Amartya. (1999) *Desarrollo y Libertad*. Planeta, Barcelona.

Desde esta perspectiva, sea cual sea la estrategia de desarrollo elegida, deberá apoyar la creación, producción, circulación y disfrute de bienes y servicios culturales (democracia y democratización cultural). Considerando las opciones de política del Uruguay actual, la política que se aplique a estas tareas deberá estar necesariamente integrada a la estrategia global pautada por la actual administración, centrada en políticas nacionales de *inclusión social*.

Esto vuelve fundamental todo esfuerzo para hacer confluir al máximo las líneas de acción, identificando y seleccionando dimensiones comunes sobre las cuales sea posible actuar con políticas públicas desde diversos frentes, y pensar cómo interconectarlas para lograr estos objetivos.

Transversalidad, especificidad, complementariedad: ¿cómo lograrlo?

Pensar conjuntamente una estrategia de desarrollo cultural sustentable implica necesariamente apostar a la *transversalización* de las políticas desde múltiples ámbitos institucionales y espacios de decisión. Dado que lo cultural atraviesa todas las áreas de la vida social, es fundamental que tal transversalidad sea considerada por los agentes responsables de las políticas públicas desde la formulación, la toma de decisiones y la ejecución. De esta forma, el gran desafío reside en imaginar mecanismos ágiles que permitan que las decisiones tomadas en distintos ámbitos confluyan hacia los objetivos generales que el país se ha dado en este sentido.

El desarrollo cultural es un elemento constitutivo e indispensable del desarrollo económico y social tal como se lo concibe actualmente, y viceversa. Las tareas específicas y los objetivos particulares de las actividades deberán estar especialmente resguardadas en la adopción de la transversalidad como estrategia de política. La visión sistémica, implica necesariamente el cuidado de lo particular. Desde la especificidad, han de ser incluidos los resultados de las actividades particulares considerando el conjunto, el ecosistema cultural. En ese sentido, el trabajo específico y la transversalidad requieren la adopción de la complementariedad como un

aspecto programático; identificar acciones, proyectos y programas que tengan capacidad de actuar de forma articulada o sinérgica. Esto aplica tanto cuando los programas confluyen en un mismo *territorio*, como cuando comparten su *población objetivo*.

Como se decía, la estrategia transversal no puede desconocer las *especificidades* que cada sector tiene. Una política específicamente cultural, se guía por definiciones independientes y no debe subordinarse a lógicas exógenas, como la eficiencia económica u otras, aunque sí debe tener capacidad real de interlocución con ellas. Esto es importante también desde el punto de vista de las capacidades institucionales, que pueden considerarse como la suma acumulada de experiencias de trabajo sobre un mismo tema, que muchas veces es intransferible entre instituciones, e incluso entre personas (aunque este extremo es negativo desde el punto de vista organizacional).

Es relevante señalar que estos tres conceptos están incluidos como “principios” en la Carta Cultural Iberoamericana que aprobaron los Jefes de Estado en Montevideo, en oportunidad de realizarse la Cumbre de Presidentes de Iberoamérica en 2006.

Algunos documentos de referencia sobre políticas de desarrollo cultural integradas a Turismo y Ambiente

En 1982 la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales (México, 1982) UNESCO plantea que “*en su sentido más amplio, la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias,*”

“...la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden.”

“Del mismo modo que el patrimonio material no es la suma total de las posesiones físicas de una sociedad, el patrimonio inmaterial no es la enciclopedia de sus valores y tesoros intangibles; es un recurso que permite definir y expresar el patrimonio material y a partir del cual el paisaje inerte de los objetos y monumentos se transforma en registro vivo de valores culturales. Sin el patrimonio material, el inmaterial adquiere un carácter demasiado abstracto. Sin el patrimonio inmaterial, el material se convierte en objetos o sitios, quizá hermosos pero carentes de sentido.”

(Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural. UNESCO, pp. 12-13)

Con respecto al tema del Ambiente Natural, en 1987 el Informe “Nuestro Futuro Común” -producto de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo- instauró definitivamente en la agenda ambiental mundial el concepto de *desarrollo sustentable*. En ese Informe, el ambiente natural es considerado patrimonio, y es valorado por su diversidad y su delicado equilibrio. En él se reconoce también que diversas actividades humanas representan graves amenazas para el ambiente, que requiere de medidas urgentes de protección. Todo esto confluye en un llamado a las comunidades locales y los gobiernos nacionales para que tomen acciones concretas que aseguren la sostenibilidad en sus estrategias de desarrollo, buscando que las generaciones futuras puedan disfrutar del planeta tanto o más que las actuales.

En cuanto a la temática del Turismo y su vinculación con la Cultura y el Ambiente, los países integrantes del Sistema de las Naciones Unidas se han concentrado en torno a algunas líneas de trabajo para asegurar el “Turismo sostenible y responsable” en espacios patrimoniales, que se expresan en varios documentos. En particular, la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible,

denominada también “Conferencia de Lanzarote” (Islas Canarias), se celebró en 1995 y produjo la Carta del Turismo Sostenible de la que se extraen los siguientes textos y propuestas:

“Reconociendo que el turismo es una actividad ambivalente, dado que puede aportar grandes ventajas en el ámbito socioeconómico y cultural, mientras que al mismo tiempo contribuye a la degradación medioambiental y a la pérdida de la identidad local, por lo que debe ser abordado desde una perspectiva global”.

“Conscientes de que los recursos en los que se basa el turismo son frágiles, así como de la creciente demanda de una mayor calidad medioambiental.”

“Considerando la prioridad de proteger y reforzar la dignidad humana, tanto de las comunidades locales como de los turistas.”

La Carta del Turismo Sostenible propone entre otros aspectos que:

- *La actividad turística ha de considerar los efectos inducidos sobre el patrimonio cultural y los elementos, actividades y dinámicas tradicionales de las comunidades locales.*
- *La contribución activa del turismo al desarrollo sostenible presupone necesariamente la solidaridad, el respeto mutuo y la participación de todos los actores implicados en el proceso, tanto públicos como privados. Esta concertación ha de basarse en mecanismos eficaces de cooperación a todos los niveles: local, nacional, regional e internacional”².*

2 Carta del Turismo Sostenible, Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, 1995, España

3. Principales emergentes del intercambio de ideas y experiencias

Las actividades realizadas en el marco del proyecto permitieron identificar oportunidades y dificultades para el desarrollo de iniciativas transversales que integren componentes de cultura, turismo y ambiente.

Aquí se resumen los principales emergentes del debate sostenido en las diversas etapas de un proceso que se extendió por tres meses, al final del cual se realizó un Seminario Regional donde se presentaron experiencias concretas de políticas culturales en la región, así como reflexiones de tipo teórico acerca de la interacción entre las políticas de Cultura, Ambiente y Turismo. Tanto en el Seminario como en las reuniones previas surgieron discusiones muy interesantes acerca de las posibilidades concretas de implementación de programas y proyectos transversales en estas áreas.

3.1 Reuniones sectoriales de Cultura, Turismo y Ambiente

Los actores participantes en las reuniones sectoriales presentaron en general una visión favorable respecto al desarrollo de las políticas de Cultura, Turismo y Ambiente en el país.

En el caso de las políticas culturales, los actores vinculados a las industrias reconocen que el tratamiento de la cultura en el Uruguay ha carecido históricamente de políticas de Estado que protejan y potencien el sector. En el momento actual aprecian esfuerzos por parte de la Administración por construir acciones que orienten su desarrollo, pero consideran imprescindible que éstas trasciendan las administraciones y tomen la forma de una política permanente. Sobre

la situación actual de las políticas de Turismo y Ambiente, en general presentaron una visión relativamente alejada de la intervención estatal aunque en ambos casos se reconoce en el Estado a un actor importante, así como se identifican avances en la legislación nacional.

En la discusión por sectores se identificaron algunos espacios potencialmente más aptos para ensayar iniciativas de desarrollo transversales. Por ejemplo, el sector audiovisual ha venido creciendo en términos de su producción y de la proyección nacional e internacional de los realizadores, al tiempo que se han generado políticas desde el Estado que apuestan a su crecimiento y difusión internacional. Esto ha permitido consolidar una producción que crece también en calidad. La persistencia de los productos “enlatados” en la TV se visualiza como una dificultad en este proceso de desarrollo de la producción audiovisual nacional.

El carnaval es otro de los sectores que se encuentra muy bien posicionado y tiene gran potencialidad en términos de desarrollo de iniciativas que incluyan su explotación turística. A la vez, tiene la ventaja de conjugar varias disciplinas artísticas en una sola expresión, y ha logrado construir buenas alianzas para potenciar el sector, al tiempo que mantiene el apoyo estatal. En los últimos años esto le ha permitido conjugarse con políticas sociales y de descentralización.

Desde los sub-sectores de la música y editorial se destacaron algunos problemas estructurales que sería prioritario atender para viabilizar su desarrollo. Un caso es la escasa atención prestada a la conservación y divulgación de acervos patrimoniales y artísticos del país (por ejemplo, el archivo Ayestarán). Esto se percibe como una carencia muy importante por parte de los agentes involucrados.

A la vez, los actores más ligados a la producción, distribución y comercialización de libros y música entienden que la escala de Uruguay es una limitante estructural para crecimiento de estos sectores. Se refieren a este problema como falta de “masa crítica” para el consumo de los bienes culturales y como un obstáculo para el desarrollo que es necesario resolver, ya que genera un gran desequilibrio entre la producción y el consumo interno en estas industrias.

Respecto a las políticas ambientales, los participantes de la reunión sectorial en general concordaron en que ha primado un enfoque “conservacionista”, y que existe una debilidad en la fiscalización respecto a la normativa existente. Se puso énfasis en la necesidad de implementar políticas activas de corte más promocional y educativo respecto a la temática ambiental. En el caso del sector del Turismo se mencionaron además algunas dificultades específicas, como la privatización de la información y la puja entre los agentes privados y el Estado. Los actores del Turismo reconocen también cierta falta de visión de conjunto del sector, y de coordinación entre los agentes y con el Estado.

El trabajo de las organizaciones de ambiente se ha orientado principalmente a actividades de eco-turismo y educación ambiental. Se identificó como una de las dificultades la inclusión de algunas temáticas dentro de las agendas de gobierno, como por ejemplo el avistamiento de ballenas. En el caso de la actividad turística, si bien se aprecia una tendencia a la consolidación del sector, existe un consenso entre los participantes de la reunión acerca de que persisten debilidades relacionadas a lo ambiental que ponen en riesgo el éxito de las estrategias turísticas existentes. Muchas de ellas derivan de prácticas cotidianas, como por ejemplo la recolección de residuos en las ciudades, así como también en cuestiones más estructurales, como la falta de continuidad de las actividades y propuestas que se ofertan dentro de los paquetes turísticos.

Oportunidades y dificultades para el desarrollo de iniciativas transversales

La posibilidad de desarrollar acciones transversales entre Cultura, Turismo y Ambiente en general se valoró de forma positiva por parte de los agentes sectoriales privados y de la sociedad civil. Sobre un camino ya recorrido, cada sector ha tenido experiencias diferentes en acciones de este tipo.

En el caso de los actores del sector ambiental, consideraron sumamente positiva la idea de integrarse al sector de la Cultura para transversalizar iniciativas. Sin embargo prevaleció una noción de cultura en su sentido más amplio, desde su concepción antropológica o identitaria

(por ejemplo, cultura del cuidado del ambiente). Una vez restringido el concepto a la definición sobre la cual operan las políticas culturales, surgieron referencias a la “utilización” de lo cultural, más específicamente de artistas destacados, como “herramientas para la difusión” de temáticas ambientales y turísticas.

Los sectores de Turismo y Ambiente refieren más experiencias de cruce entre estos dos ejes temáticos, ya sea a través de las acciones de eco-turismo emprendidas por las organizaciones y/o desde el Estado, o la concientización y promoción del turismo sustentable y responsable con el ambiente. El eco-turismo o turismo rural se encuentra dentro del abanico de posibilidades a promover desde algunas iniciativas privadas y es considerado un área de gran potencial a la hora del diseño de estrategias alternativas al “turismo de sol y playa”.

En una de las mesas vinculadas a la cultura surgió cierta tensión en cuanto a la transversalización de las políticas culturales, entre la defensa de la autonomía creativa y la producción artística en función de intereses sectoriales, como por ejemplo el turismo. Sin embargo, esta tensión no parece ser percibida en general por las organizaciones culturales, turísticas y medioambientales como un problema importante. En general, la transversalización es considerada más como posibilidad de potenciar y difundir los productos culturales que como amenaza a la autonomía de los creadores y realizadores artísticos.

La capacidad de innovación se mencionó como elemento central de las experiencias con más potencial en cuanto a la combinación de turismo y cultura, ya sea para la explotación de lo existente (por ejemplo, la revalorización de tradiciones), así como en la utilización de nuevas tecnologías, nuevos productos y actividades. Se hizo referencia específicamente a la necesidad de fortalecer la toma de riesgos por parte de los emprendedores, retomando la experiencia de proyectos que se encuentran en fase de desarrollo, como por ejemplo el proyecto Portal Pérez Castellanos

Se propusieron varias estrategias en el sentido de incrementar la transversalidad de las políticas de Cultura, Turismo y Ambiente, principalmente orientadas a la des-estacionalización de algunos espectáculos (especialmente los asociados al carnaval), para ofrecer estos productos culturales todo el año y diversificar la oferta. También se propuso mejorar los canales de

coordinación entre agentes turísticos y culturales, para generar una oferta orientada a múltiples consumidores.

Otra de las propuestas que surgió, a partir del reconocimiento de las limitaciones derivadas de la escala del mercado de consumo cultural de Uruguay, es el despliegue de múltiples estrategias de exportación y de promoción de la producción cultural nacional, en particular, iniciativas que vinculen a los uruguayos que residen en el extranjero. En este sentido se menciona la necesidad de dinamizar la acción de los agregados culturales de las Embajadas para generar vínculos con empresas e instituciones, así como la inclusión de productos culturales en las acciones de promoción turística que se desarrollan en el exterior.

Por último, en las reuniones se discutió sobre las propuestas de creación de circuitos turísticos que vincularan a los sectores de Cultura, Turismo y Ambiente. Este tipo de iniciativas fue valorado positivamente y considerado viable por parte de todos los actores. Sin embargo surgieron interrogantes de tipo organizativo, logístico y especialmente algunas relativas a la distribución de los beneficios resultantes. Existe cierto escepticismo por parte de algunos agentes sobre las posibilidades reales de lograr este tipo de proyectos debido a la complejidad de llegar a consensos en cuanto a la participación económica de cada uno de los eslabones de la cadena del circuito.

Parece razonable concluir sobre este punto que el éxito de las iniciativas será viable en la medida en que los actores directamente involucrados valoren los diferentes beneficios potenciales (de corto, mediano y largo plazo) y se visualicen como agentes activos de este proceso, lo cual no será producto de un planteamiento lineal de parte del Estado, sino de un espacio donde sea posible generar amplios acuerdos entre las partes.

3.2 Reunión de agentes de gobierno

Algunos programas y proyectos estatales donde se actúa transversalmente desde la etapa de diseño.

- El Grupo para la promoción del Uruguay Cultural (GPUC) es uno de los principales antecedentes en materia de transversalización. Creado por decreto presidencial en marzo de 2007, está integrado por delegados de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Turismo y Deportes y de Educación y Cultura, quien tiene a su cargo la coordinación del grupo. El decreto presidencial establece los tres cometidos principales del GPUC: primero, generar una base de información en materia cultural, segundo, coordinar acciones para promover el concepto de “Uruguay Cultural” y por último establecer mecanismos de consulta con los sectores interesados. Es de destacar que en su fundamentación el decreto establece que: *“El Poder Ejecutivo estimula las políticas de coordinación entre las instituciones públicas y privadas a efectos de fomentar la cooperación y el trabajo en redes con el objetivo de incrementar la capacidad operativa y de gestión”*.
- El GPUC se encuentra en etapa de consolidación, y tiene la potestad de invitar a otros organismos puntualmente para coordinar acciones. El GPUC tiene como principal fortaleza su integración de alto nivel ministerial, pero a la vez muestra dos debilidades principales: carencia de presupuesto propio, y de relevancia en la agenda actual de los ministerios correspondientes.
- El Consejo Nacional de Evaluación de Proyectos (creado por la Ley de Patrocinio o Mecenazgo) está en su etapa inicial y presenta como principal fortaleza su competencia exclusiva sobre los recursos provenientes de las exoneraciones fiscales determinadas por la Ley. Como principal debilidad se destaca su integración -muy numerosa- lo cual le resta operatividad y ejecutividad.

Algunos programas y proyectos donde actualmente existe buena coordinación interinstitucional en la etapa de ejecución.

- Existen buenos antecedentes de trabajo conjunto entre el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Cancillería, así como algunos ejemplos de coordinación con el Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD). En particular, se destacaron los programas de apoyo a las giras internacionales de artistas, y el Programa Uruguay a Toda Costa, en el cual están involucrados también seis Gobiernos Departamentales.
- El MINTURD identifica a su vez a la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) como un aliado valioso en la implementación de algunos programas concretos, por ejemplo, el de Turismo Rural.

Principales dificultades estructurales encontradas para la acción Interinstitucional

- En términos generales, la coordinación entre el MEC y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) -más allá de algunos proyectos muy puntuales- se percibe como muy débil por parte de los agentes correspondientes.
- Una de las dificultades estructurales que apareció fuertemente en la reunión entre agentes gubernamentales es la escasa predisposición para el trabajo interdisciplinario que presentan los profesionales. En particular, se señaló esto como una dificultad mayor cuando se trata del entendimiento entre profesionales de las áreas sociales y físicas, por ejemplo antropólogos de la Comisión de Patrimonio e Ingenieros de Ministerios de Industria, Energía y Minería (MIEM). En el Seminario Regional se mostraron varios ejemplos concretos de este tipo de desencuentros originados en carencias a la hora de conciliar perspectivas disciplinares diferentes pero complementarias.

Principales dificultades operativas para la acción interinstitucional

- Se señaló que la Comisión de Patrimonio tiende a ser vista desde los demás organismos estatales como una instancia que “dificulta” iniciativas productivas. Existe un problema en su relacionamiento con otros organismos, dado que su perspectiva se considera principalmente conservacionista, sin una contraparte de propuestas concretas para la gestión del patrimonio de forma tal que pueda ser conservado y a la vez disfrutado, llenándolo de sentido. Se percibe acuerdo entre los agentes acerca de que esta Comisión requiere ser jerarquizada dotándola de más recursos, y también en su capacidad de incidencia real al momento de autorizar emprendimientos de todo tipo, ya que no siempre son respetadas sus recomendaciones de acción, incluso por parte de otras agencias del Estado.
- Existe consenso acerca de que la comunicación entre ministerios no es eficiente en muchos casos, al punto de existir desconocimiento de las acciones de las demás carteras, lo cual lleva a frecuentes superposiciones o programas que se contradicen en sus objetivos. Las superposiciones más comunes ocurren en la planificación de las agendas de eventos, pero también ocurren en cuanto a los recursos asignados en paralelo al mismo objetivo. Programas con pautas contradictorias ocurren por ejemplo entre eventos turísticos masivos que tienen como consecuencia fuertes impactos ambientales (por ejemplo, algunos eventos o locales cercanos a las playas generan contaminación en alta temporada turística).

Áreas institucionales de desarrollo potencial

En la reunión con agentes de gobierno se identificaron también algunas áreas en las cuales una mejora en la comunicación y coordinación interinstitucional lograría de forma más o menos rápida una mejora en la integración de las políticas. A continuación, se listan los principales puntos mencionados:

- El problema mencionado anteriormente acerca de la falta de capacitación entre los profesionales para el trabajo interdisciplinario tiende a superarse con el tiempo. La

formación de las nuevas generaciones de profesionales comienza a ser más abierta a las visiones interdisciplinarias. En este sentido se mencionaron diversos cursos de grado y posgrado que se dictan actualmente en la Universidad de la República (Gestión Integrada de Zonas Costeras, Economía del Turismo, entre otras).

- El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) es una instancia que se encuentra en etapa de gestación y principios de implementación, que se considera de forma unánime como una gran oportunidad para introducir programas integrales. Se trata de un Sistema que tiene como principal elemento innovador un fuerte acercamiento y diálogo con las comunidades locales donde se identifica un patrimonio natural de relevancia.
- El MINTURD plantea que sería importante realizar un relevamiento exhaustivo de programas y proyectos de todos los ministerios y hacerlo circular entre las carteras, a fin de mejorar la comunicación interinstitucional, y propone colaborar en caso de viabilizarse esta idea.
- Otro punto concreto que resultaría relativamente fácil mejorar es la presencia de Industrias Creativas en las Ferias Internacionales de Turismo, que son parte de la estrategia de desarrollo turístico del MINTURD, y a las cuales el país asiste cada vez con mayor presencia y frecuencia. En estas Ferias podrían exponerse también artesanías del país, lo cual sería de muy sencilla implementación.
- El MVOTMA, desde la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, destaca que todo Plan de Ordenamiento produce relatos sobre el territorio, que podrían ser insumos interesantes para la creación de recorridos turístico-culturales. En este sentido se mencionaron los trabajos existentes en Fray Bentos (Frigorífico Anglo), Colonia y otros departamentos.
- El Instituto Nacional del Audiovisual (INA) plantea que el modelo de los Clusters es capaz de resolver varios de los problemas de interacción institucional detectados. Este modelo se ha mostrado a la vez ejecutivo, eficiente y transversal en la experiencia del audiovisual. Entre sus elementos más importantes se destaca su

capacidad de plantearse metas concretas, plazos realistas para la consecución de objetivos, y la certeza de contar con recursos suficientes.

- El Banco Central del Uruguay recuerda que la Coordinación de Presidentes de Entes, instancia que se reúne mensualmente, es una oportunidad para proponer iniciativas transversales a estos organismos con fuerte capacidad económica de una sola vez, y así minimizar las posibilidades de que sus intervenciones en el área cultural, ambiental o turística choquen con las directrices de los organismos competentes.
- En Uruguay, los entes públicos tienen programas en funcionamiento que inyectan gran cantidad de recursos en estas áreas, por ejemplo: uso responsable del agua (OSE), responsabilidad social de la empresa (UTE), promoción de la marca a través de recitales masivos (ANTEL, ANCEL).
- La Dirección Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) destaca que la tendencia a la transversalidad tiende claramente a consolidarse, y que esta Dirección ha desarrollado experiencias positivas, específicamente en cuanto a la capacitación de empresas para el trabajo colaborativo.

3.3 Principales aportes del Seminario Regional

A continuación se presentan muy brevemente algunos de los principales aportes surgidos del Seminario Regional.

Con referencia al papel de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas de cultura, Osvaldo Salerno destacó su capacidad e independencia para proponer relatos identitarios abiertos y respetuosos de la diversidad, por oposición al tradicional relato museístico estatal hegemónico, predominante en América Latina. Su exposición ilustró la forma en que el Museo

del Barro logra colocar en un mismo espacio y en igualdad de condiciones las expresiones artísticas antiguamente denominadas “alta cultura”, en diálogo con las más diversas expresiones culturales, definiendo el espacio de la cultura nacional como un espacio dinámico y abierto.

Rodrigo López muestra un ejemplo de cómo la iniciativa desde la sociedad civil es capaz de lograr una interacción muy productiva con organismos públicos, empresas turísticas y organizaciones de conservación. En particular, la práctica del avistaje de ballenas se presentó como una actividad turística de fuerte crecimiento internacional y con una gran capacidad de sinergia con otras formas de desarrollo ambiental y turístico. La Organización para la Conservación de Cetáceos del Uruguay ha conseguido, de parte de diversos agentes públicos, la construcción de plataformas de avistaje, coordinación de aulas en terreno con centros educativos, regulación para el avistaje desde embarcaciones con la Prefectura Naval, entre otras.

Con respecto a la pregunta acerca de si la relación entre biodiversidad y diversidad cultural, iba más allá de una comparación afortunada, Albino Rubim señaló que “hay una palabra común en ambos conceptos, la diversidad, pero no es la aproximación semántica lo que los acerca, es la valoración de la diversidad”. Esta perspectiva aparece como una alternativa al nefasto modelo del “pensamiento único” que pretendió imponerse a partir de las propuestas neoliberales.

Gustavo López reflexionó sobre el papel de los medios de comunicación en una estrategia de desarrollo de la diversidad cultural. En este sentido, llamó la atención respecto de la importancia de fomentar la descentralización en los medios de comunicación, la cual consideró imprescindible para viabilizar el desarrollo de la diversidad cultural que éstos amplifican.

Por su parte, Lala Deheinzelin remarcó la necesidad de asumir la “interdependencia” en los modelos de desarrollo como forma de recrear el mundo. Consideró que allí está uno de los recursos más importantes y a la vez infinitos de los países emergentes: las actividades que tienen simultáneamente impactos simbólicos, económicos, sociales y ambientales. Propone una visión y acción sistémica que contribuye a pensar en términos de ecología cultural y desplegar la potencialidad de la “economía creativa”.

Andrea Schunk presentó algunos perfiles de lo que llamó “gobernanza para el desarrollo turístico” entre los que destacó, además de la importancia de atender con calidad al turista y de buscar la rentabilidad de las empresas turísticas, la preservación del recurso y su aprovechamiento racional. Asimismo, remarcó la atención a las necesidades de la población local y al beneficio que se debe derivar hacia ellas de las actividades económicas relacionadas con el turismo.

Finalmente destacó como muy positiva la experiencia del Cluster de Turismo de Colonia como modelo eficaz para articular el trabajo de los sectores público y privado.

La presentación de Guillermo Scarlato giró en torno a la interrelación entre lo cultural y lo ambiental. Sostuvo que “el cuidado ambiental es un valor cultural y que, a su vez, los valores culturales son parte del ambiente: el hombre en sociedad y formando parte del territorio es parte de los sistemas ambientales”. También respondió a las preguntas que se formulaban desde el programa del Seminario como derivaciones de las relaciones ambiente, turismo y cultura: “¿Conservación o protección? ¿Innovación o agresión? ¿Tecnología o naturaleza? Según Scarlato la conservación debe ser el resultado de la protección más el uso y el aprovechamiento. Y agregó: “la innovación puede ser agresión pero también una formidable herramienta para la conservación y el uso inteligente. Conservar no es dejar todo sin tocar sino que implica manejar. Y manejar requiere conocimiento y su aplicación. En el mundo presente, conservar naturaleza requiere de la ciencia y la tecnología. De todas las ciencias.”

Daniela Picatto presentó un amplio panorama de los avances logrados por la ciudad de Rosario (Argentina) a través de su Plan Estratégico. Este Plan ha resultado una herramienta de gran utilidad para acordar políticas públicas que sobrepasen los períodos de gobierno, en sus diversos niveles. En él, lo cultural ha sido considerado un elemento central de las políticas de desarrollo de la ciudad, lo cual se expresa en diversos sectores, entre los cuales se destaca la estrategia de explotación de su potencial turístico.

Laura Beovide mostró con ejemplos concretos de la investigación arqueológica en la cuenca del río Santa Lucía, las dificultades de coordinación que existen entre diferentes instituciones

estatales al momento de implementar la protección de un área de interés arqueológico en Uruguay. Paralelamente destacó la potencialidad que puede tener el SNAP una vez se encuentre en pleno funcionamiento, en tanto marco general que permita articular de mejor forma el trabajo en el territorio en estos casos.

Mercedes Medina propuso también partir del territorio, considerado como fenómeno complejo y como patrimonio en permanente construcción, para articular, coordinar e integrar políticas y acciones. Señaló que desde esa perspectiva el principal recurso son las propias comunidades locales.

Presentando los resultados de su investigación académica, Paulo Miguez describió el Carnaval de Bahía con tres elementos que a la vez caracterizan etapas históricas del fenómeno: “afroeléctrico- empresarial”. Analizó también lo que denomina “la economía de lo lúdico”, destacando su enorme caudal simbólico, social y económico. Planteó lo que considera el gran desafío teórico – práctico de la economía creativa: la articulación dinámica entre las estructuras de gobernanza, las políticas culturales y los marcos regulatorios.

Finalmente, Miguez alertó sobre lo que considera uno de los principales errores que ha cometido la promoción cultural cuando se plantea exclusivamente desde las políticas de turismo: la aplicación de lógicas turísticas (algunas con gran potencia económica) a fenómenos culturales, puede generar cambios en la propia manifestación cultural que terminan modificando su sentido. Ejemplo de esto es la tendencia a la desaparición de algunas modalidades en el carnaval, que no logran “competir” en inversión y espectacularidad con otras, más fácilmente comercializables y adaptables al formato televisivo y de turismo.

4. Áreas de oportunidades y Campos específicos de desarrollo potencial

A continuación se señalan algunas áreas identificadas como oportunidades positivas y posibles a la hora de pensar en estrategias transversales de políticas culturales para el Uruguay. Las mismas surgen del proceso de consulta, análisis y sistematización de los aportes tanto de los actores de la sociedad civil involucrados así como de insumos académicos y experiencias ya recorridas por los participantes del Seminario Regional. Estas áreas y propuestas representan recomendaciones para los tomadores de decisión cumpliendo así con los objetivos planteados por el proyecto “Consolidando el Uruguay Cultural”.

Estímulos a iniciativas transversales

Entre ellas se propuso estudiar la viabilidad de implementar un Premio Nacional a iniciativas en funcionamiento que integren lo cultural, ambiental y turístico en su estrategia de desarrollo. Un modelo posible para esto podría ser el Premio “Somos Patrimonio”, del Convenio Andrés Bello, que en 2004 recibió 391 “experiencias de apropiación social del patrimonio cultural y natural”³, pero donde lo que se privilegiara fuera la capacidad de interacción e interinstitucionalidad pública y privada. Un Premio de este tipo permitiría estimular, dar a conocer y consolidar a las iniciativas (públicas, privadas, y mixtas) que actualmente integran cultura, turismo y ambiente en sus actividades concretas. Un nombre podría ser Premio Uruguay Inteligente, mencionado por uno de los participantes.

3 Véase <http://www.convenioandresbello.org/cab42/downloads/somospatrimonio%5B1%5D.zip>

Cultura y Turismo. Turismo cultural todo el año

Cada día más se reconoce la importancia y el valor intrínseco del respeto y conservación de la diversidad cultural a nivel local y global. Junto con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones y las industrias culturales, el turismo ha jugado un papel central en este proceso de conocimiento y reconocimiento de la diversidad.

El turismo se ha vuelto una práctica al alcance de millones de personas en el mundo, convirtiéndose en una industria muy dinámica, y como tal ha sufrido cambios derivados de los modelos de organización de su producción que predominaron en diversas etapas. Al principio de la etapa de masificación, por ejemplo, se extendió un modelo orientado a la estandarización del producto turístico, que homogeneizaba la oferta, incluyendo cierta concentración espacial de la misma, con el objetivo de disminuir los costos.

Hoy se reconoce que ese modelo de turismo puso en riesgo importantes reservas naturales y patrimonios culturales (tangibles e intangibles) de nuestro planeta. La razón principal es que estos espacios fueron sometidos a grandes cargas de turistas, con consecuencias graves para la sostenibilidad ambiental y cultural de los espacios naturales y las comunidades receptoras.

El turismo puede ser entonces una de las actividades humanas que amenaza la integridad del patrimonio ambiental y cultural.

Dicho lo anterior, debe reconocerse también que la industria del turismo, con su enorme capacidad de generación de flujos económicos, puede ser a la vez una fuente de ingresos muy importante para las comunidades y las áreas naturales donde se instala.

Se presenta entonces el gran desafío de compatibilizar el respeto por los patrimonios materiales e inmateriales, culturales y ambientales, con las externalidades positivas creadas por el sector turístico (cadenas productivas variadas en el sector servicios, construcción, educación, investigación, entre otras).

En el caso particular de Uruguay, es sabido que los visitantes de Argentina representan más de la mitad del flujo total (incluyendo a los uruguayos), y se concentra tanto en el espacio como en el tiempo. La excesiva concentración del flujo turístico en la costa en temporada de verano es una debilidad histórica característica de la estructura del sector, implica una utilización ineficiente de los recursos y puede ocasionar impactos indeseables por saturación de la capacidad de carga en períodos cortos.

En este sentido, es posible pensar que el desarrollo de políticas culturales articuladas desde su origen con políticas de turismo podría colaborar a reducir esta estacionalidad de la demanda del turismo, poniendo en valor turístico, por ejemplo, ciertas festividades tradicionales, circuitos temáticos y paseos culturales que no se encuentran concentrados en la temporada estival.

Diseño y Artesanía

El Diseño y la Artesanía pueden jugar también un papel central en esta estrategia. En primer lugar, se trata de un tipo de producción cultural con capacidad de ofrecerse en cualquier momento del año, y que interesa a públicos muy variados. A la vez, es capaz de acoplarse (espacial y temporalmente) a propuestas muy diversas. De hecho, esto ocurre espontáneamente en los espacios turísticos con más afluencia de público (peatonales de la Ciudad Vieja, Punta del Este, Colonia, etc.), aunque no siempre lo hace de forma armonizada con el carácter que se trata de imprimir al espacio patrimonial.

A la vez, existen ya en Uruguay varias generaciones de egresados de la Escuela de Diseño Industrial e instituciones privadas terciarias que están comenzando a revolucionar el espacio del diseño en sus diversas áreas de trabajo (textil, gráfico, industrial, etc.). Muchos nuevos emprendimientos en esta área están demostrando una gran capacidad de articulación del Diseño con diversas propuestas culturales (ferias integradas de artesanía y diseño, una incipiente zona de arte y diseño en la Ciudad Vieja, etc.).

Creemos entonces que estamos frente a espacios de desarrollo cultural concretos que merecen atención especial y resultan especialmente aptas para contribuir desde lo cultural a modificar el patrón dominante de turismo de “sol y playa”.

Cultura y comunicación audiovisual

En las últimas décadas se ha visto crecer el peso de las llamadas “industrias culturales” en las economías nacionales. Cada vez más países orientan su estrategia de desarrollo en torno a estas industrias y parten todos de una base común: su patrimonio cultural. En estos y otros emprendimientos de desarrollo cultural, cada vez más se potencian mutuamente lo local y lo global, y la *diversidad cultural* resulta ser el eje en torno al cual las nuevas generaciones se conocen y reconocen.

En este sentido, el patrimonio cultural aparece como un “contenido” privilegiado cuando se trata de desarrollar el sector de las comunicaciones, que en los próximos años verá multiplicada su producción como resultado de la implementación de la televisión digital en nuestro país y la región. Esto es válido tanto cuando se piensa en los productos culturales que se distribuyen a nivel nacional como cuando se piensa en su exportación.

En todos los casos, parece fundamental avanzar hacia el establecimiento de definiciones estratégicas conjuntas, articuladas y ampliamente consensuadas entre todos los actores relevantes sobre el rumbo que debería seguir este campo de desarrollo, ya que se trata de un sector en expansión a nivel mundial, y se avecina un enorme desafío y una gran oportunidad para creadores, productores, distribuidores y demás agentes de la cadena de producción de productos audiovisuales.

Fiestas populares – corredores culturales y naturales en el interior

En un país eminentemente urbano pero atado desde el origen a las tradiciones del campo, las fiestas locales (urbanas y rurales) son un espacio ineludible para el desarrollo y protección de la diversidad cultural. Es sabido también que existen dos registros nacionales de festividades tradicionales. Uno de ellos cuenta con un registro etnográfico y fotográfico de las fiestas más importantes del país desarrollado por la Comisión Nacional del Patrimonio. El otro pertenece a la Dirección Nacional de Cultura, el cual ha sido confeccionado acumulativamente a través de información proporcionada por las Direcciones de Cultura departamentales. Actualmente su utilización se restringe únicamente a estos ámbitos institucionales.

En el sentido expresado anteriormente, es claro que se trata de materiales con un gran potencial como insumo para el diseño de programas de promoción turística de la diversidad cultural.

Como hemos visto, debe dedicarse especial atención al respeto y la valoración de las manifestaciones de identidad cultural cuando se piensa en promocionarlas como destino turístico.

En concordancia con lo expresado por los organismos internacionales con competencia en el tema, la distribución local equitativa de los beneficios creados por la explotación turística del patrimonio cultural y ambiental debería ser uno de los ejes centrales en esta línea de trabajo. Son las comunidades quienes conservan el patrimonio cultural y natural, y por tanto deberán necesariamente participar en las decisiones sobre la forma en que podría ser gestionada la puesta en valor turístico de estas fiestas. Este aspecto incluye específicamente recibir parte de los frutos económicos que la explotación turística de su patrimonio produce.

Potenciar el desarrollo y la explotación cuidadosa de paisajes culturales

La consolidación del concepto de Uruguay Cultural requiere aún mayores esfuerzos de definición de líneas estratégicas de trabajo, que a su vez se reflejen en programas concretos. Parte de

esta definición implica profundizar en propuestas que integren la dimensión cultural en áreas no tradicionales y poco identificadas desde las políticas culturales. Para ello el concepto de *Paisaje Cultural* resulta especialmente apto para implementar este tipo de programas cuando se piensa en espacios geográficos concretos.

Por ejemplo, existen espacios geográficos patrimoniales sobre los cuales múltiples organismos estatales podrían confluír para potenciar su dinámica, dado que tienen intereses específicos en su desarrollo, pero difícilmente podrían implementar por sí solos un programa integral de desarrollo local.

Un ejemplo de esto puede ser la zona de *Minas de Corrales* en Rivera (donde se encuentran las ruinas de la primera central hidroeléctrica del continente, potencialmente interesante para UTE, el Ministerio de Industria y Energía, etc.). Una vez puesto en valor este patrimonio histórico material, podría incluirse en circuitos temáticos regionales que integren el paisaje natural de los cerros de la zona del basalto del norte del país (Intendencias Municipales, Ministerio de Turismo). En esta misma zona podrían aprovecharse turísticamente las *explotaciones de piedras semipreciosas*, integrando así también al sector de las artesanías, y poniendo a disposición de los visitantes la posibilidad de conocer y experimentar todo el proceso de creación de la obra artesanal, comenzando por la búsqueda y extracción de las piedras y finalizando en el producto terminado (DINAPYME, Ministerio de Educación y Cultura, etc.).

Otro espacio de oportunidad de este tipo puede ser el pueblo de *San Gregorio de Polanco* y sus áreas aledañas, donde se está consolidando un núcleo de desarrollo forestal, al que potencialmente podría agregarse el turismo ambiental basado en el extraordinario paisaje del embalse del Río Negro. Si bien actualmente existen emprendimientos turísticos en esta zona, el desarrollo de políticas culturales específicamente focalizadas en esa localidad potenciaría mucho el espacio y permitiría aumentar la sustentabilidad de esos y otros futuros emprendimientos.

En todos estos casos, el eje que puede unir de manera más natural los diversos intereses institucionales parece ser el de la cultura, y específicamente la noción de paisaje cultural:

espacios transformados, creados, cargados simbólicamente por el hombre a lo largo de la historia como forma de integrar e integrarse a la naturaleza. El potencial de desarrollo que habilita esta idea es muy amplio, y puede incorporar cuestiones tan diversas como el fomento de manifestaciones culturales locales, la investigación arqueológica e histórica, la reconstrucción de edificios patrimoniales, el diseño de recorridos temáticos, entre otras.

Turismo, diversidad e identidad cultural

Experimentar la diversidad cultural, conocer cómo viven, sienten y representan el mundo las personas de otras culturas, es en definitiva el objetivo de quienes optan por conocer una comunidad desde sus manifestaciones culturales. Visto así, resulta claro que en la interacción entre el visitante y la comunidad receptora ocurre necesariamente un intercambio cultural, y que hace a la esencia de la experiencia de reconocimiento cultural. Se trata de un proceso mutuo, aunque no necesariamente equilibrado.

Resulta fácil aceptar este planteo cuando pensamos, por ejemplo, en la interacción entre turistas occidentales y comunidades indígenas. Sin embargo, es importante reconocer también que existen importantes diferencias culturales en nuestras sociedades, que debemos respetar cuando se trata de “poner en valor turístico” algunas prácticas culturales. Ejemplos de ello es la celebración religiosa de Iemanjá, el desfile de llamadas, las fiestas rurales tradicionales, entre otras.

Esto resulta especialmente importante en los casos en que la cantidad y el poder económico de los visitantes es proporcionalmente grande con respecto a la comunidad de los recibe, dado que en estos casos su capacidad de demanda puede incidir fuertemente en la forma que adopta la producción cultural local.

Se ha caracterizado este tipo de procesos como “turistización” de la producción cultural, entendiéndose por esto el proceso de pérdida de características básicas de los eventos,

productos o manifestaciones culturales provocadas por su exposición al turismo⁴. Ejemplos de este tipo de procesos pueden encontrarse en la masificación y estandarización de productos artesanales o la reproducción de algunas manifestaciones culturales de manera mecánica y vaciada de sentido.

Por tanto, una estrategia de integración de políticas culturales con emprendimientos turísticos deberá tomar el desafío de estudiar la capacidad de carga de todos los destinos.

En el mundo existen ejemplos tanto de óptima gestión como de muy mala gestión de la carga de turistas en un espacio cultural patrimonial. En los casos de mala gestión, la saturación del espacio ha generado paulatinamente una disminución de la calidad del mismo, con la consecuencia de la pérdida de turistas, además de la inestimable pérdida del patrimonio cultural.

Afortunadamente también se conocen estrategias exitosas que no solamente evitan esto sino que aprovechan el flujo de turistas para agregar valor al espacio patrimonial, lo cual redundaría en una mejora de la calidad del mismo, que disfrutaran tanto los visitantes como la comunidad.

Dicho esto, se entiende que corresponde al Estado velar por la adecuada gestión del patrimonio cultural cuando se lo expone al turismo. En este sentido, deberá avanzarse, en términos generales, hacia el establecimiento de parámetros que marquen reglas claras a los agentes que actúan en el campo. Queda como desafío entonces avanzar hacia un modelo en el cual las autoridades sean capaces de regular no solo los usos sino también los flujos y actividades de los visitantes, de acuerdo a criterios de protección y promoción del patrimonio.

4 No se trata aquí de apelar a concepciones esencialistas respecto al patrimonio cultural.

De todas formas, conviene recordar que la mezcla cultural, cuando es mediada por intercambios económicos caracterizados por una gran disparidad, puede acabar en procesos indeseables de cambio.

Patrimonio y desarrollo urbano

Cuando el patrimonio cultural se materializa en edificaciones significativas constituye un ámbito especialmente delicado desde el punto de vista de la regulación. Desde hace más de una década, los Centros Históricos en América Latina muestran una clara tendencia a la revitalización urbanística, alimentada principalmente por la creciente afluencia de capitales internacionales y el costo relativamente bajo del suelo en estas áreas, propiciado por décadas de abandono y decaimiento de la calidad del espacio. Este proceso es visible ya en Montevideo. Las principales ciudades del continente han mostrado que cuando comienza la presión sobre estos espacios es muy difícil gestionar el inevitable conflicto entre residentes (generalmente empobrecidos), inversores inmobiliarios, nuevos pobladores, y los intereses de la administración local.

En este sentido, en nuestro país se verifica una disparidad de situaciones, existiendo frecuentemente superposiciones y vacíos de competencias, principalmente entre la Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación y las Intendencias Municipales, únicas con capacidad de otorgar permisos de construcción en las ciudades. En el caso de Montevideo, el Plan de Ordenamiento Territorial obliga a obtener la anuencia de las Comisiones encargadas de los Planes Especiales cuando se trata de intervenir en un área catalogada como patrimonial.

Si bien esta medida y otras de tipo similar contribuyen a que la ciudad conserve muchos de sus edificios de gran valor histórico y urbanístico, también ha dificultado su mantenimiento, dado que las condiciones impuestas para su uso frecuentemente desestimulan la inversión en este tipo de edificaciones. La Ciudad Vieja de Montevideo, donde conviven algunos edificios históricos restaurados con otros en estado ruinoso, es un claro ejemplo de este fenómeno.

Por tanto, pensando en la consolidación de la idea de Uruguay Cultural, una política integrada de promoción del patrimonio cultural edilicio debería fomentar la participación del sector privado en su restauración y mantenimiento, y a la vez dar alternativas adecuadas a la población afectada por estas intervenciones. Toda vez que se reconoce el impacto positivo que tiene la intervención en edificios históricos sobre el sector turístico, creemos que es un área en la cual

se presentan oportunidades interesantes para la integración transversal de políticas culturales, urbanísticas, turísticas, y de vivienda⁵.

Capacitación, investigación, innovación

La profesionalización de los recursos humanos en el sector cultural es ampliamente reconocida como un elemento fundamental para su desarrollo. Sin embargo, cuando se trata de promover la producción cultural a través de su puesta en valor turístico, este punto debe tratarse con cuidado, debido a que frecuentemente lo que vuelve interesante al destino turístico es justamente la “espontaneidad” de lo que se ofrece, específicamente en el contenido cultural de la oferta. En otras palabras, si no se gestiona de forma cuidadosa la capacitación, el producto cultural puede perder algunas de las características que lo hacen especial, y que a menudo tienen que ver con el carácter tradicional de su producción (pensemos por ejemplo en fiestas populares que tienen como protagonistas a la comunidad en sí misma, o en las técnicas artesanales transmitidas de generación en generación).

La creatividad, tradición, innovación, buena factura, identidad, originalidad de los productos culturales ofrecidos es central entonces para la buena calidad de los *contenidos* del producto cultural, lo cual no necesariamente va de la mano con su profesionalización, entendida en el sentido clásico de capacitación técnica⁶. La profesionalización será fundamental, por supuesto, en otros eslabones de la cadena de valor de la producción cultural: el espacio donde se ofrezcan

5 La Intendencia Municipal de Montevideo desarrolla desde hace varios años una estrategia específica para fomentar la construcción de cooperativas de vivienda en la Ciudad Vieja, aunque su impacto es reducido en términos cuantitativos

6 Para un análisis específico sobre la transformación de la producción cultural local frente al fenómeno del turismo, véase García Canclini (2002), “Culturas Populares en el capitalismo”, Grijalbo, México DF.

los trabajos artesanales, las redes de promoción y distribución, la publicidad, la atención de los guías, su manejo de idiomas, etc.

Otra de las potencialidades de las estrategias de desarrollo cultural integradas a políticas intersectoriales es su capacidad de dinamizar la investigación en las más diversas áreas. Entre ellas se destaca la investigación fundamental y aplicada en Ciencias Biológicas y Ambientales, Historia, Geografía, Antropología y Etnografía, Economía, Sociología, Arquitectura y Urbanismo.

En todos estos es posible prever un desarrollo de actividades con gran intensidad de agregación de valor, como por ejemplo la restauración de edificios y la construcción de infraestructuras.

Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la promoción y regulación

El turismo responsable y sostenible cultural y ambientalmente es por definición contrario a la masificación y estandarización del espacio patrimonial. Para ir en esta dirección habrá que innovar en los mecanismos de promoción, de forma tal que sea posible controlar y optimizar los flujos turísticos en el tiempo y el espacio.

¿Cuál sería el rol específico del Estado en este sentido? Es de prever que el Estado deberá cumplir un doble papel como *promotor* y también como *regulador* en zonas que sufrirán cada vez más presiones de afluencia a medida que se consolidan como destino turístico cultural y ambiental. Este papel de regulación se hace fundamental en tanto dará las pautas generales acerca de qué tipo de desarrollo integrado se espera, y por consiguiente, estimulará determinadas estrategias de parte del sector privado para explotar el patrimonio cultural y ambiental. A la vez, en su rol de regulador, deberá ser capaz de desestimular con eficacia las prácticas que puedan contravenir los lineamientos de desarrollo sostenible.

Monitoreo y evaluación de políticas culturales integradas

Finalmente, aunque no menos importante, la integración de políticas sectoriales y culturales debería seguir un proceso planificado. Por tanto, además de identificar agentes relevantes y dar espacio a sus aportes, será necesario establecer metas generales, objetivos concretos e indicadores capaces de dar cuenta del avance del proceso y los resultados obtenidos. Un proceso ordenado de articulación exige también una división del trabajo consensuada, que partirá necesariamente de las competencias y especificidades de cada organismo, y avanzará en diversos sentidos, por ejemplo, superar las superposiciones operativas, así como equilibrar la asignación de recursos en el territorio y entre sectores de interés, entre otros.

5. A modo de conclusión

Los aportes desde las más variadas experiencias y formaciones de los participantes del proceso de reflexión y consulta del Uruguay Cultural, fueron convergentes en el sentido de realizar abordajes interdisciplinarios a los diferentes desafíos que se abren en la perspectiva del desarrollo de Uruguay. Una y otra vez se planteó como necesidad básica articular visiones, integrar, complementar políticas y comunicar adecuadamente.

Surgieron experiencias significativas que generan el optimismo de saber que ya se está haciendo camino, pero también se planteó el déficit que el Proyecto Fortaleciendo el Uruguay Cultural planteaba como una de sus premisas / metas: aún falta mucho para instalar la transversalidad como práctica asumida y como mecanismo fluido de realización pública y privada. En muchos ejemplos presentados - desde el Grupo de Promoción del Uruguay Cultural (GPUC) interministerial, hasta las organizaciones de la sociedad civil que ponen en valor turístico y cultural el avistamiento de ballenas, pasando por las nuevas empresas de diseño, cámaras empresariales y asociaciones de artesanos – se dio cuenta tanto de la potencialidad de una mirada integradora de todas las dimensiones como del insuficiente desarrollo que todavía tiene esta concepción en la práctica. Muchos de los participantes señalaron que por primera vez, ante esta invitación, se vieron en la necesidad de pensar en y desde las otras materias o disciplinas.

Inercias, mecanismos institucionales, prácticas cotidianas, fueron algunos de los motivos enumerados que desestimulan la práctica del trabajo conjunto y transdisciplinario entre las áreas que nos interesan. Lo que lleva a pensar que posibles soluciones podrán ser encontradas en el mejoramiento de las culturas institucionales y las prácticas de coordinación. Esto no quiere decir que estemos ante soluciones simples dado que los cambios en la cultura organizacional implican procesos relativamente lentos y por cierto complejos, pero sí existen oportunidades de cambio.

Especialmente, porque el contexto favorable es a la revisión y redefinición de la institucionalidad en el área de la cultura. La actual Dirección Nacional de Cultura ha mostrado un claro interés en avanzar hacia una institucionalidad capaz de concertar intereses de sectores que actualmente tienden a actuar de forma atomizada.

Por otra parte, existe también en la presente administración una clara preferencia por las políticas territorializadas, poniendo la mirada sobre el territorio por encima de la mirada sectorial, en particular cuando se trata de escalas locales. Esto permite pensar en una integración más natural de políticas de cultura, ambiente y turismo, desde el origen mismo de la formulación de los proyectos.

También se hizo referencia a otras múltiples interacciones, como con la economía, la ciencia y la tecnología, los medios de comunicación, así como otras intervenciones destacaron la incorporación de los temas de cultura, turismo y ambiente en los contenidos de la educación formal y extracurricular, especialmente en edad temprana.

Como se dijo, biodiversidad y diversidad cultural son parte de una nueva noción de desarrollo sostenible; la calidad ambiental es (debe ser) un atributo de atracción turística y el cuidado ambiental es, antes que nada, un valor cultural a la vez que los valores culturales de una sociedad son de interés turístico y parte inseparable del ambiente.

Al respecto se señalaban tensiones que se originan precisamente por las diferentes lógicas de unas y otras miradas. Por ejemplo, las dificultades que presenta el uso turístico para con el cuidado del ambiente biofísico y cultural, o el a veces imperceptible “choque” de culturas, entre visitantes y residentes que se genera durante una zafra turística intensa; o las dificultades que puede generar la “adaptación” para que se tenga la “experiencia de vivir naturalmente” un determinado paisaje cultural. El “valor cultural o ambiental” de los espacios y recursos a veces se ve sólo como impedimento para iniciativas tan potentes en cuanto a la generación de renta como incompatibles con la preservación de esos valores.

En todo caso, esas inquietudes fueron expuestas como advertencias para ser superadas evitando los riesgos del inmovilismo o la explotación depredadora del patrimonio natural y cultural. Las experiencias presentadas por los expertos de Brasil y Argentina contribuyeron, además, con numerosos ejemplos (no sólo exitosos) para tener una actitud proactiva en diferentes escalas.

Por último, el proceso de discusión en las diversas instancias del proyecto permitió evidenciar la necesidad de alineación entre las competencias institucionales específicas y las decisiones concretas que se toman en cada área. Por ejemplo, los sectores privados más potentes tienden a explotar el campo cultural desde lógicas exclusivamente turísticas, sin contraparte de regulación estatal desde las áreas de cultura o ambiente y con apoyo de la contraparte de turismo. Existe cierta tendencia a pensar que la producción cultural está “dada” y se trata sólo de “mostrarla”, olvidando fortalecerla, defenderla de transformaciones (deformaciones) no devenidas de su dinámica propia sino de la presión generada por la necesidad de exposición, mediatización, “turistización”, etc.

Se ha señalado a su vez, que Uruguay está ante la oportunidad de revisar los mecanismos de acción para la gestión del Patrimonio, adecuando sus instrumentos de acción a la realidad actual, tendientes a generar nuevas capacidades para su interacción con otras instancias ministeriales. Por ejemplo, la declaración de “Monumento Nacional” además de asegurar su protección, deberá a la vez promocionar el disfrute del patrimonio intangible. En términos institucionales, se consideró prioritario darle a la Comisión del Patrimonio una mayor capacidad de ejecución y propuesta, tendiente a recomendar e implementar acciones positivas para mejorar la gestión de las iniciativas y los recursos culturales y naturales a resguardar.

Existe asimismo una serie de programas, equipamientos, infraestructuras culturales muy importantes pero sobre las cuales la Dirección de Cultura del MEC actualmente no tiene injerencia real. Las reflexiones surgidas durante las reuniones sectoriales de consulta y el Seminario permitieron visualizar la relevancia de pensar en nuevos lineamientos para una posible gestión conjunta de estos y otros instrumentos de política cultural.

Estamos entonces ante un gran desafío: lograr un enfoque integrador de políticas públicas, con la mira puesta en el desarrollo cultural, y utilizando herramientas y recursos propios de áreas tan diversas como el turismo y el ambiente. Todo indica que en el Uruguay del siglo XXI están dadas las condiciones para enfrentar este desafío con éxito.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

**OFICINA DE UNESCO EN MONTEVIDEO
OFICINA REGIONAL DE CIENCIA DE LA UNESCO PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**Edificio MERCOSUR - Dr. Luis Piera 1992, 2o. piso
11200 Montevideo - Uruguay
Tel.: (598-2) 413 20 75
Fax: (598-2) 413 20 94**

**cultura@unesco.org.uy
<http://www.unesco.org.uy/cultura>**

UY/2008/CL/PI/1