

ARTÍCULO ORIGINAL

## PROCESOS Y CONDICIONES DE LAS POLÍTICAS CULTURALES DEL PARAGUAY EN EL MARCO DE LA CUESTIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR

### PROCESSOS E CONDIÇÕES DAS POLÍTICAS CULTURAIS DO PARAGUAI NO MARCO DA QUESTÃO SOCIAL DO MERCOSUL

Vladimir Velázquez Moreira\*

**Resumen:** Para la perspectiva cultural, la formulación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) constituye, desde el punto de vista del discurso político, un espaldarazo al difícil proceso de posicionar de forma estratégica este campo en la agenda política. El análisis de las implicancias culturales o simbólicas de las políticas sociales, y el análisis de las implicancias sociales de las políticas culturales, tienen que ver con el esfuerzo de construir un enfoque de transversalidad, desafío mayúsculo para políticas públicas como las de cultura, pero no solo de ellas. Resulta necesario explorar esas implicancias y, tomándolas como marco de referencia, analizar algunos procesos en curso, tanto a nivel regional, como en el nacional. ¿Cuáles son las condiciones institucionales, favorables o desfavorables, que, en el Paraguay, se relacionan con la gestión pública de lo cultural? La pregunta, que orienta el desarrollo de este artículo, opera bajo dos premisas: la integración regional no puede avanzar sustantivamente sin la asunción estratégica de lo cultural, lo cultural no puede avanzar sustantivamente sin repensar los modos de gestión pública desde la óptica de la transversalidad.

**Palabras clave:** políticas culturales, transversalización, integración, desarrollo.

**Resumo:** Desde a perspectiva cultural, a formulação do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) constitui, do ponto de vista do discurso político, um endosso ao difícil processo de posicionamento estratégico desse campo na agenda política. A análise das implicações culturais ou simbólicas das políticas sociais e a análise das implicações sociais das políticas culturais têm a ver com o esforço para construir uma abordagem transversal, um grande desafio para as políticas públicas, como as da cultura, mas não apenas delas. É necessário explorar essas implicações e, tomando-as como marco de referência, analisar alguns processos em curso, tanto a nível regional como a nível nacional. Quais são as condições institucionais, favoráveis ou desfavoráveis, que, no Paraguai, estão relacionadas à gestão pública do cultural? A questão, que orienta o desenvolvimento deste artigo, opera sob duas premissas: a integração regional não pode

---

\* Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Paraguay.  
Email: vladivelm@gmail.com  
Recibido: 02/05/2017. Aceptado: 10/07/2017.

avançar substancialmente sem a assunção estratégica da cultura, o cultural não pode progredir substancialmente sem repensar os modos de gestão pública da perspectiva da transversalidade.

**Palavras-chave:** políticas culturais, transversalização, integração, desenvolvimento.

## I. Introducción

Relacionar los avances de las políticas culturales en el Paraguay con el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) constituye un ejercicio saludable para abordar los avances y desafíos de un campo que está en vías de institucionalización y que, en la retórica, goza de buena salud.

El ejercicio supone, por una parte, incluir la dimensión cultural en el marco de diferentes políticas públicas que, bajo el PEAS, asumen la denominación de la “cuestión social”, hecho que resulta necesario habida cuenta de la transversalización que, al igual que otros temas, se le inviste a lo cultural. Por otra parte, implica hacer un ejercicio reflexivo sobre los avances que se han dado, en los últimos años, en materia cultural, desde una perspectiva de desarrollo, no meramente sectorial.

A partir del año 2006, con la promulgación de la Ley Nacional de Cultura y la consecuente creación de la Secretaría Nacional de Cultura, dependiente de la Presidencia de la República, Paraguay inició un nuevo ciclo en relación al campo público de lo cultural. Varios avances se han protagonizado desde entonces, enlazando al país con un proceso regional e internacional, que reivindica la importancia de los asuntos simbólicos e intangibles en la sustentabilidad del

desarrollo, y que re-conceptualiza una noción que históricamente fue reducida al folklore, las artes (bellas artes, en particular) y el patrimonio histórico.

Sin embargo, estos avances aún no han logrado superar la condición marginalizada del campo cultural en el marco de la agenda pública del país. Impiden su abordaje estratégico, la prevalencia de una concepción restrictiva, los desajustes institucionales en el Estado, la fragmentación de la sociedad civil y las debilidades de la esfera regional e internacional.

Existe una correlación entre el nivel regional y el nivel nacional de la gestión pública. Hay homologías, dialécticas y proporcionalidades directas o inversas. Difícilmente, lo regional avanza con procesos institucionales nacionales débiles y accidentados. Así como lo nacional no puede desatenderse del contexto geopolítico regional y global. Nunca un territorio ha sido inmune a las relaciones sociales e intercambios que suceden en su entorno o, incluso, en latitudes muy lejanas. Desde la Cumbre de Medio Ambiente, realizada en 1992, se ha reconocido la interdependencia de los procesos ambientales, en una escala planetaria, mientras que el capitalismo, desde hace rato, incide en las dinámicas económicas y sociales de las diferentes naciones.

En la región, nunca han funcionado tantas plataformas u organismos de integración regional cultural o que incluyen instancias o programas alusivos: el MERCOSUR Cultural, el Consejo Suramericano de Cultura del UNASUR, la Reunión de Ministros de Cultura de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), el Espacio Iberoamericano de Cultura, la Comisión Interamericana de Cultura de la Organización de Estados Americanos (OEA), la UNESCO y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Hay una relación entre las plataformas regionales y los procesos institucionales de cultura. La mayoría de los países de la región tienen ministerios de cultura o instancias equivalentes. Algunos de ellos tienen una amplia trayectoria, con una organización institucional de la cultura sumamente compleja (Brasil, México y Argentina son ejemplos importantes). En la región, con muchas diferencias y asimetrías, sucede una lenta profesionalización del campo. La figura del gestor cultural está instalándose en algunos países, mientras que, en otros, hay indicios de nacimiento (Rubim, Canal & Bayardo, 2016). En cada sociedad, hay dinámicas muy variadas de organización y participación ciudadana, particularmente en los ámbitos locales o sectoriales, lo que nos lleva a la hipótesis de que la formación del campo de las políticas culturales, incluye la formación – o intenciones de formación - de una sociedad civil cultural.

Particularmente en el MERCOSUR, ha habido un progresivo avance en la afirmación de la importancia de la

dimensión cultural, tanto en las nociones de integración, como en la de desarrollo. Y si bien el MERCOSUR Cultural – la instancia especializada de cultura del Bloque, que opera desde 1996 – ha dado pasos importantes, en términos generales, el proceso de integración regional, en lo que atañe a la cultura, aún presenta un énfasis en lo declarativo. “Muchos problemas básicos persisten, por ejemplo: es dificultosa y cara la circulación de muchos bienes y servicios culturales, las asimetrías estructurales son significativas y no hay suficiente conocimiento, ergo apropiación de la diversidad cultural que la propia región genera” (Carambula, 2011, p.193).

La exclusión de la cultura en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, formulada luego de la evaluación de los Objetivos del Milenio, es un indicador elocuente de los límites – y desafíos – que comporta el avance institucional de la cultura en la agenda política, en cada uno de los países, en la región y en la esfera política transnacional. El hecho desnudo las profundas resistencias para reconocer a la dimensión cultural como una dimensión clave del desarrollo. No se trata de un tema menor, ya que dichos objetivos orientarán la cooperación internacional en los próximos 15 años, tanto de los gobiernos, como de los principales organismos internacionales.

En ocasión la “Reunión de Alto Nivel sobre Cultura y Desarrollo Sostenible en la Agenda de Desarrollo Post 2015”, la entonces Ministra de Cultura de Paraguay afirmaba que “el Paraguay no alcanzará a cumplir los ODM fijados para el 2015 y es probable

que ello se deba, en buena medida, al desconocimiento de la dimensión cultural en las políticas públicas, marcadas históricamente por la fuerte dependencia de un modelo de producción extractivo y la mercantilización de la tierra, que no favorecieron la integración social ni el equilibrio ecológico, a lo cual se suma la herencia de procesos autoritarios, que impusieron una visión unificada de la sociedad, y condenaron la diferencia, situación que se va progresivamente superando” (Causarano, 2014, p. 3).

El PEAS incorpora no solo un eje referido a la cultura, sino que todo el documento presenta directrices y objetivos que guardan importantes implicancias culturales. Resulta necesario explorar esas implicancias y, tomándolas como marco de referencia, analizar algunos procesos en curso, tanto a nivel regional, como nacional ¿Cuáles son las condiciones institucionales, favorables o desfavorables, que, en el Paraguay, se relacionan con la gestión pública de lo cultural? La pregunta, que orienta el desarrollo de este artículo, opera bajo dos premisas: la integración regional no puede avanzar sustantivamente sin la asunción estratégica de lo cultural, lo cultural no puede avanzar sustantivamente sin repensar los modos de gestión pública desde la óptica de la transversalidad.

## **2. El PEAS desde la óptica de la gestión pública cultural**

El PEAS se presenta como “un instrumento fundamental para articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales, que consoliden la Dimensión Social del MERCOSUR”

(CCMASM, 2012, p. 38). Su formulación descansa en una apuesta: “transformarlo en un verdadero guión capaz de aportar al proceso de priorización de la agenda social dentro del bloque” (CCMASM, 2012, p. 17). Es la primera iniciativa conjunta para compatibilizar las temáticas sociales e implementar proyectos transversales a nivel regional. Se erige con la pretensión de actuar como hoja de ruta para los ministerios, secretarías y otros entes públicos de los estados parte.

Comprende 10 ejes, 26 directrices y 105 objetivos prioritarios, que dan cuenta de varios aspectos de la cuestión social que, según el PEAS, resultan prioritarios para la región, los cuales se relacionan con más de 39 ámbitos del bloque, entre instancias, programas o mecanismos de gestión.

La formulación del PEAS es parte de un proceso de cambio semántico en el proceso de integración regional. Tributario de un sesgo comercial, la noción de integración en el discurso político del MERCOSUR fue ampliando sus fronteras conceptuales para abrazar el desarrollo e incorporar los “otros asuntos” que le son constitutivos. Cambios que, antes de una mera adición, requería – y tal vez siga requiriendo – “repensarlo en el marco de un proyecto político-estratégico”, que desplace “aquella concepción centrada exclusivamente en el mercado y acotada a los asuntos aduaneros, arancelarios y comerciales, para ir incorporando otras facetas de la integración regional” (CCMASM, 2012, p. 10).

La cuestión social adquiere mayor relevancia en el bloque en respuesta de la crisis del fin de milenio

y del “agravamiento de situaciones de pobreza y desigualdad, y el surgimiento de “nuevos pobres” (CCMASM, 2012, p. 12). La formulación del PEAS es, de cierta manera, el cierre de un ciclo prolongado de disputas ideológicas, conceptuales y políticas que busca incidir en el enfoque político de la plataforma. Según Gabriel Toselli, “la agenda social a partir de este documento cobra la mayor legitimidad política a nivel subregional” (Toselli, 2016, p. 4).

Y lo hace desde una perspectiva de integralidad, que entiende a la política social como interconectada con “todos los campos de la realidad, en sus aspectos económicos, sociales, políticos y culturales” (CCMASM, 2012, p. 16). Pues, no se trata de establecer políticas sociales concebidas de forma compensatoria o subsidiaria al crecimiento económico, sino de reorientar la integración desde la óptica del desarrollo humano.

No es casual que el discurso del enfoque de derechos vaya tomando cuerpo en las declaraciones resultantes de las cumbres y reuniones de ministros. La introducción del PEAS es elocuente al afirmar que todo sería en vano si no se facilita el “acceso, la apropiación y el ejercicio de una ciudadanía plena de los pueblos de la región” (CCMASM, 2012, p. 15).

Para la perspectiva cultural, la formulación del PEAS constituye, desde el punto de vista del discurso político, un espaldarazo al difícil proceso – tal vez más que la cuestión social – de posicionar de forma estratégica este campo en la agenda política. “Cuando se firmó en 1991 el Tratado de Asunción, que constituyó el MERCOSUR,

entre sus cláusulas originarias no se contemplaba declaración alguna referida específicamente al ámbito de la cultura” (Escobar, 2006, p. 1).

El MERCOSUR Cultural, en cuanto instancia especializada, dependiente del Consejo Mercado Común, comienza a funcionar en el año 1996, a través de la instauración de la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Cultura, fecha desde la cual se recorre un camino cuesta arriba para estructurar una agenda cultural en el Bloque y, lo que resulta fundamental, una incidencia de la misma en el proceso de integración regional.

Sin embargo, desde la formulación del PEAS, el MERCOSUR Cultural aún no lo ha tomado como un marco de referencia orientador de su planificación, ni ha habido, salvo cuestiones puntuales, articulaciones relevantes. Hecho que no atañe solamente a esta dimensión, sino al funcionamiento del instrumento propiamente, así como a la dinámica interna del MERCOSUR, marcada por la acción compartimentada. Un reciente informe de evaluación del PEAS afirma que el mismo “aún no se ha consolidado como una hoja de ruta para la consecución de políticas de alcance regional ni existen mecanismos de medición del impacto de su cumplimiento” (ISM, 2016, p.8).<sup>1</sup>

---

1 No es este el lugar para profundizar sobre el desempeño del PEAS. Sin embargo, es importante acotar, a los fines del presente artículo, que el mismo requiere ajustes técnicos para favorecer su ejecución, entre los que se destacan la jerarquización de sus directrices y objetivos (más de 100), la definición del proceso y modelo de gestión, la planificación de actividades (en articulación con los planes de las diversas instancias), la definición de plazos y

El esfuerzo de posicionar al PEAS como un marco realmente orientador en la región, constituye una oportunidad para revisar y, a la vez, fortalecer la práctica de la gestión pública cultural, tanto a nivel regional, como a nivel de los estados nacionales. Cometido respecto al cual, el presente artículo pretende aportar con reflexiones y recomendaciones.

### **2.1. Una lectura cultural del PEAS**

Resulta interesante leer el texto desde otro prisma que el de su composición original, buscando destacar sus implicancias culturales y confrontarlas con ciertas consideraciones conceptuales, así como con los principales procesos que, desde el MERCOSUR Cultural, están ocurriendo, para, finalmente, poner foco en ciertos puntos críticos de la realidad paraguaya, buscando, no tanto hacer un levantamiento de datos, aunque puedan señalarse determinados indicadores “síntesis”, sino ilustrar las condiciones y los procesos institucionales relacionados con los desafíos en materia cultural desde una óptica de desarrollo.

Observar las implicancias culturales de las políticas públicas vinculadas al empleo, la salud y la educación, por citar ejemplos, permite evitar el aislamiento de las políticas culturales de las otras prácticas que las burocracias nacionales

y la burocracia regional emprenden. La construcción de una identidad regional – constructo cultural por antonomasia – no depende sólo de aspectos vinculados a la producción, circulación y el acceso a bienes y servicios simbólicos, sino a condiciones materiales que edifiquen los lazos de pertenencia a una colectividad.

El análisis de las implicancias culturales o simbólicas de las políticas sociales, y el análisis de las implicancias sociales de las políticas culturales, tienen que ver con el esfuerzo de construir un enfoque de transversalidad, desafío mayúsculo para políticas públicas como las de cultura, pero no solo de ellas. La temática ambiental, la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de los pueblos indígenas o de las personas con discapacidad, son ejemplos de campos de la realidad, adoptados por las políticas públicas, que no pueden abordarse exclusivamente de forma sectorial, aunque ésta sea un momento del proceso. El pensamiento lineal, la cultura institucional dominante y la organización sectorial de las burocracias, impiden innovar en los modelos de gestión que deberían explorar formas matriciales, con mecanismos concretos e indicadores de evaluación. La transversalidad es (o debería ser), antes que un hecho discursivo, una práctica concreta.

En el Paraguay, aún está por hacerse un análisis de las políticas públicas consideradas transversales. Lo que fue considerada una conquista – su reconocimiento como elemento que debe ser considerado por todas las políticas públicas – terminó siendo una gran debilidad. Los temas

---

responsables, así como la asignación de recursos. Si bien la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM), creada en el año 2008, viene trabajando para favorecer la articulación entre las instancias vinculadas a la cuestión social en el Bloque, ésta aún es incipiente o de bajo impacto estratégico.

transversales permean el discurso, pero no así la práctica de los diferentes actores públicos. El órgano creado para su rectoría, promoción o coordinación, por lo general, no tiene las capacidades políticas para incidir en las macropolíticas de un país, cuyas acciones u omisiones, a veces, son más incisivas que las políticas especializadas. Abundan planes en torno a la igualdad entre hombres y mujeres, el tema cultural, la temática ambiental, los derechos de las personas con discapacidad, sin embargo, los mismos enfrentan serias dificultades para ejercer un carácter prescriptivo en las diferentes carteras. “Al generalizarse la responsabilidad, el riesgo del planteamiento retórico es alto, si es que no se generan los anclajes político-institucionales, el liderazgo y la facilitación, así como los sistemas de monitoreo y evaluación, tanto en la esfera política, como técnica” (Fundación Saraki, 2016, p. 27).

Un tema como el de la “niñez y adolescencia”, encuadrado en la Convención de los Derechos del Niño, una de las más importantes del Sistema de las Naciones Unidas, que cuenta con la mayor adhesión de estados en la región y el mundo, y una serie de instancias supranacionales de seguimiento, a nivel de la ONU y el Sistema Interamericano, resulta ilustrativo para comprender las dificultades de la transversalización. Andrea Iglesias Larroquette afirma, que “una de las dificultades por la que atraviesan algunos de los sistemas de protección (en la región) ha consistido en el aislamiento, que de ellos se ha hecho de la planificación general de las políticas sociales, como si fuesen absolutamente independientes, y como si la atención

individualizada de los conflictos de violación o amenaza de derechos de los niños, estuviese conceptualmente abstraída de la política pública en general” (Iglesias Larroquette, s.f., p. 88).

Aquí son importantes dos precauciones. La primera. No solo a través de políticas culturales se pueden obtener desarrollos significativos de la cultura en una sociedad; las decisiones que se tomen en el marco de políticas económicas, sociales, ambientales o urbanas, al tener implicancias culturales, inciden enormemente en los procesos culturales, incluso, en algunos casos, más que las propias políticas específicas. De ahí la importancia de incidir en la cultura política que rige la toma de decisiones y los modelos de gestión.

La segunda. La transversalidad no supone desconocer la especialidad o la especificidad. “La consideración de que lo cultural constituye un momento básico de todo el ordenamiento social no debe llevar a disolverlo en la indeterminación del flujo social. La explicación de que ‘todo es cultura’ termina aboliendo la especificidad de un ámbito provisto de lógicas administrativas y funcionales propias y munido de códigos, objetivos y principios que requieren condiciones particulares de especialización” (Escobar, 2006, p. 2).

Estas salvedades permiten estructurar una perspectiva de análisis. Se observa que la mayoría, sino todos los ejes, directrices y objetivos del PEAS, en mayor o menor medida, guardan implicancias culturales, habida cuenta de la dimensión transversal que éstas últimas comportan. Algunos, no obstante, presentan una especial relación

o, incluso, hacen referencia explícita a ciertos asuntos culturales (“igualdad étnica, racial y de género”, erradicación del analfabetismo). Uno de los ejes, el N° 5, está destinado directamente a la cuestión cultural, bajo el título de “Promoción de la Diversidad Cultural”.

Como un ejercicio analítico para los fines de este trabajo, la revisión del PEAS se traduce en 3 líneas diferenciadas de políticas públicas que se interrelacionan entre sí:

- La no discriminación y promoción de la diversidad;
- La construcción de una identidad regional;
- La producción, la circulación y el acceso a bienes y servicios culturales.

## **2.2. La no discriminación y la promoción de la diversidad**

Varias directrices y objetivos prioritarios del PEAS se encuadran en la promoción de la diversidad social y cultural y en la lucha contra toda forma de discriminación. Son aquellos lineamientos que buscan formular y ejecutar políticas, programas y proyectos en función de variables como el género, la edad, el territorio o la etnia. Al igual, aquellas que hacen relación a la no discriminación por la orientación sexual, el credo, la nacionalidad o la discapacidad.

Son ejemplos, la directriz que establece la promoción de “políticas distributivas observando la perspectiva de género, edad, raza y etnia”, o aquella que plantea “asegurar los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, sin discriminación de género, edad, raza, etnia, orientación sexual,

religión, opinión, origen nacional y social, condición económica, personas con discapacidad y de cualquier otra condición”.

Varios objetivos prioritarios que aluden a la expansión y cualificación de los servicios en materia de salud o educación, por ejemplo, son relacionados con estas variables citadas.

No se trata de un tema menor, ni meramente administrativo. Aluden a cambios de paradigmas, a rupturas con enfoques que históricamente han desconocido, negado o combatido identidades, subjetividades y formas de organización y práctica diferentes. Hay un acento discursivo en “identificar y resaltar las formas históricas de discriminación hacia determinados colectivos sociales” (CCMASM, 2012, p. 34).

El PEAS, por ejemplo, reconoce la necesidad de “promover y armonizar políticas específicas para la salud indígena” y la de “promover y armonizar políticas de educación específicas para los pueblos originarios y la construcción de currículas adecuadas a sus necesidades, respetando su diversidad cultural”. Prescribe modulaciones en políticas y servicios públicos, en especial para mujeres, poblaciones afrodescendientes, indígenas y de la tercera edad, personas con discapacidad, niños y adolescentes.

Temas sensibles como el “analfabetismo” y el “acceso a la tierra” también son destacados por el PEAS, en su relación con las mujeres, afrodescendientes, indígenas y personas de la tercera edad, en un claro reconocimiento a la exclusión y vulnerabilidad superlativa que tales actores sufren de entre los sectores

históricamente empobrecidos en la región.

La orientación sexual, un tema que aún despierta controversias importantes y que moviliza actitudes y políticas variadas en la región, también es objeto de atención. Uno de los objetivos prioritarios afirma la necesidad de “combatir todas las formas de discriminación, violencia y prejuicio contra los grupos LGBT, en aras a promover la plena realización de sus derechos en los países del bloque”.

El discurso adoptado por el PEAS, de cierta forma, ilustra un desplazamiento importante consistente en que los “modelos homogeneizantes de la modernización, que ignoraban las diferencias culturales, vayan admitiendo, dentro de la misma sociedad, los derechos de cada grupo” (García Canlini, 2012). Aunque el reconocimiento sea más formal que concreto, no son irrelevantes los cambios operados en las constituciones nacionales de los países de la región, incluyendo a Paraguay, en la promulgación de leyes, la ratificación de convenciones y la creación de aparatos estatales o mecanismos específicos que responden y apuntan al reconocimiento de la diversidad. Sin embargo, muchos de los avances formales o institucionales obtenidos, se enfrentan con un modelo de desarrollo que impide su incidencia en las condiciones de vida de la población, incluso, en algunos casos, están “siendo erosionados no solo por las disputas internas en cada nación sino por la descomposición económica regional y mundial” (García Canlini, 2012).

Mucho ha costado diferenciar que las desigualdades sociales generan diferencias culturales y que ciertas

diferencias culturales no son reducibles a las desigualdades sociales. No solo se trata del reconocimiento de la diversidad, sino de la generación de condiciones materiales e inmateriales para la expresión de la diferencia y la superación de varios tipos de etnocentrismo; tampoco se trata de promover el encapsulamiento de las identidades, bajo el riesgo de la atomización. En palabras de Néstor García Canlini, “no solo reconocer las diferencias, (sino) cómo corregir las desigualdades y cómo conectar a las mayorías a las redes globalizadas (García Canlini, 2004, p. 14).

Es por eso que cobra especial valor el concepto de interculturalidad, para dar cuenta de la importancia de las relaciones, el diálogo, las interacciones y las hibridaciones. Es allí donde cobra especial relevancia la vitalidad de la esfera pública.

La Comisión de Diversidad es el grupo de trabajo más joven del MERCOSUR Cultural. Hasta la fecha, aún no ha logrado consolidar una agenda programática que logre incidencia significativa en las políticas nacionales, sin desconocer la validez e importancia de ciertas acciones en curso.

Experiencias interesantes como la del Encuentro de Pueblos Guaraní, realizado en dos ediciones, en el 2010 y el 2011, en Brasil y Paraguay, respectivamente, movilizando la participación activa de las propias organizaciones indígenas, no ha tenido continuidad, abortándose un proceso innovador de participación y formulación de políticas regionales en torno a la “Nación Guaraní”, preexistente a la colonización española, que abarca a territorios de 5 países

del bloque. El último encuentro se ha traducido en una declaración que plantea lineamientos de políticas públicas que bien podrían recuperarse. Los indígenas habían planteado una audaz propuesta de recuperar, por ejemplo, la libre circulación por el territorio ancestral guaraní, hoy fragmentado por las fronteras (y aduanas) nacionales.

Un hecho relevante constituye, a la vez, la creación, al interior del bloque del MERCOSUR, en el 2015, la Reunión de Autoridades sobre los Derechos de los Afrodescendientes (RAFRO).

Un avance en la integración cultural significó la incorporación de la lengua guaraní como idioma oficial, además del castellano y el portugués, un reconocimiento a la lengua de la gran mayoría de los habitantes de Paraguay, parte del norte argentino y del sur de Brasil. En Paraguay, sin embargo, pese al reconocimiento oficial de la lengua guaraní, en la Constitución Nacional de 1992, y la creación de la Secretaría de Políticas Lingüísticas, en el 2010, la “deforestación lingüística” no se ha revertido. Bartomeu Melià advierte que la disgloria, gestada en la colonia, pervive en el presente, sugiriendo de que la superación de la marginalización de la lengua guaraní requiere ir más allá de la escuela (Melià, 2016, p. 101).

De hecho, en Paraguay, los procesos son claros. Los campesinos, las mujeres, los niños y los jóvenes, las personas de la tercera edad, los indígenas y las personas con discapacidad, las poblaciones urbanas de asentamientos precarios, siguen siendo los grupos más vulnerables. Veamos algunos ejemplos.

La población de afrodescendientes

está cobrando un paulatino reconocimiento, aunque el decenio de los Afrodescendientes, instaurado por las Naciones Unidas, no ha tenido eco en el país, salvo intentos tímidos, pero asistemáticos de la institucionalidad cultural y de la RAFRO. Tampoco un proyecto como la “Ruta del Esclavo”, promovido por la UNESCO, ha logrado aterrizar en estrategias concretas.

Acciones promovidas en los últimos años, particularmente por organizaciones comunitarias y ciertos historiadores y artistas, si bien han ayudado a visibilizar la historia y la contemporaneidad de esta colectividad, no logran horadar el sentido común de que en el país “nunca hubo negros”, salvo los traídos por el General Artigas. El curriculum escolar, la simbología nacional, los contenidos canalizados por los medios de comunicación y las narraciones orales, en gran medida, siguen reproduciendo el mito del mestizaje idílico entre guaraníes y españoles. Esa biografía oficial que, en el caso de la negritud, explica el “olvido” de la existencia de esclavitud en el Paraguay, la cual fue abolida en 1870, luego de la finalización de la Guerra de la Triple Alianza (Telesca, 2016).

La comunidad LGTBI se ha fortalecido enormemente en el país en los últimos 20 años, aunque su radio de acción tiene un acento en la capital y el área metropolitana, con cierta resonancia esporádica en los medios de comunicación, que favorecen una incidencia nacional. Existe una mayor sensibilización social y cultural al respecto, particularmente en las ciudades. Sin embargo, salvo excepciones, el reconocimiento de derechos es nulo o

insuficiente, particularmente respecto a los países de la región. Mientras Brasil, Argentina y Uruguay han aprobado el matrimonio igualitario, en el país sigue siendo un tema tabú.

Cuando la Secretaría Nacional de Cultura declaró de interés cultural la Marcha del Orgullo Gay, en el 2013, ciertos parlamentarios reaccionaron con una violencia simbólica inusitada, que convirtió al episodio en un tema de alta controversia, por varios días, en la prensa local, desnudando la resistencia en la propia clase política, resistencia que habla de los obstáculos y del largo camino que aún el país debe recorrer para superar la discriminación.

Paraguay es el único país de la región que no ha promulgado aún una Ley contra toda forma de discriminación. Si bien, desde hace años un proyecto de ley ronda el Congreso Nacional, la cultura conservadora de la mayoría de los políticos y de no pocas organizaciones de la sociedad civil, se han resistido, con éxito, a su tratamiento. El motivo principal reside en el temor de que la misma sea un “caballo de troya” para reconocer la orientación sexual diferente.

Debe reconocerse el esfuerzo de la Secretaría Nacional de Cultura por incorporar el reconocimiento de la diversidad cultural en los mecanismos formales de participación. El Consejo Nacional de Cultura (CONCULTURA), su órgano consultivo, ha integrado representantes de la población afrodescendientes, la comunidad LGTBI y los pueblos indígenas,<sup>2</sup> además de

representantes de los sectores artísticos y de las diferentes carteras del estado. Sin embargo, el funcionamiento de esta instancia requiere fortalecimiento. Dos son sus puntos críticos.

El primero. Actores de la sociedad civil, particularmente vinculados a la diversidad, aún no están asumiendo una actitud proactiva respecto a la institucionalidad cultural, como interlocutora política para la incidencia en políticas públicas. El segundo, los representantes de órganos estatales que integran CONCULTURA, son personas que, por lo general, no cuentan con poder de decisión. Su potencialidad articuladora, por lo tanto, corre el riesgo de reducirse a un espacio de intercambio informativo, con poca relevancia para las decisiones estratégicas. Tal vez, a 6 años de su funcionamiento, convendría revisar su esquema y modalidad, y emular el proceso de otras instancias de articulación que ha decidido – o han aprendido por el camino- de que su membresía esté constituida por las máximas autoridades o, en su defecto, con representantes de alto nivel, con poder de decisión.

Al respecto, un claro ejemplo es la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (CONADIS), presidido por la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), cuyos integrantes son ministros o viceministros. “A diferencia de las primeras reuniones, y como fruto de las exigencias de las organizaciones ciudadanas, se ha logrado que sean las

---

2 La elección de los representantes indígenas se ha realizado a través del

---

proceso de consulta previa, establecido en el artículo 169 de la OIT.

autoridades – o sus segundos – quienes participen de las sesiones ordinarias. Este es un punto que no es menor en las instancias como los consejos nacionales, los cuales tienden a perder importancia debido a la progresiva des-jerarquización, en el sentido de que las instituciones, agobiadas por las demandas cotidianas y, en no pocos casos, descreídas de la efectividad de las mismas, envían como representantes a personas que no tienen poder de decisión. Así, el mecanismo va perdiendo fuerza, y se consume en un intercambio que tiende más a la catarsis o la justificación, que a la toma de decisiones políticas y la construcción de acuerdos” (Fundación Saraki, 2016, p. 22).

Aún es escasa la participación de la política cultural en los mecanismos institucionales de articulación de las demás políticas públicas. La Secretaría Nacional de Cultura no participa del Consejo Nacional de Educación, ni ejerce ninguna participación en la política educativa del país, paradoja al considerarse que la escuela sigue jugando un rol central en la producción y reproducción de representaciones, imaginarios y conocimientos sobre la realidad.

Tampoco la Secretaría Nacional de Cultura participa en consejos – consultivos o vinculantes – como los de Niñez y Adolescencia, la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Consejo Nacional de Salud o el Consejo Nacional del Ambiente. Salvo coyunturas (alguna conmemoración) o programas específicos (la restauración del Palacio de Gobierno), es convocada por el Gabinete

de Presidencia. La Comisión Nacional de Cooperación con la UNESCO, que articula a varias carteras vinculadas con la educación, la ciencia y la tecnología, tampoco constituye un ámbito estratégico de articulación en torno a políticas y programas. Sus convocatorias son esporádicas, y opera en función de un esquema reactivo y coyuntural.

Una última referencia puede resultar ilustrativa para dar cuenta, en el país, sobre los desafíos de la promoción de la diversidad: las culturas juveniles. Más del 50% de la población nacional tiene menos de 25 años. Nació luego de la caída de la dictadura stronista, en un espacio cultural massmediatizado, con acceso a internet (si bien el alcance y las modalidades de acceso son diferenciados según la clase social) y bajo la universalización mercantilizada del consumo, regido por una lógica transnacional.

Si bien varios de los programas de la Secretaría Nacional de Cultura apuntan a la expresión artística contemporánea, tanto a través de financiamientos concursables, como de la inserción del país en programas internacionales vinculados con las industrias culturales, el esfuerzo de dialogar con la contemporaneidad no ha permeado a las diferentes carteras y políticas públicas. No existe en el país una Política Nacional de Juventud, pese a los importantes apoyos de la cooperación internacional, particularmente en la primera década del siglo XXI. La Secretaría Nacional de Juventud, creada en el 2013, no ha logrado estructurar una agenda de trabajo que visibilice a las culturas juveniles, y favorezca, no solo potencialidad, en términos de cambios culturales generacionales, sino

de inserción laboral (lo que supone una articulación estrecha con las políticas económicas y de generación de empleo).

En el país, no existe una reflexión seria en torno a preguntas que, en otras latitudes, se están formulando: “¿Cómo se combina la incorporación avanzada de los jóvenes a los nuevos conocimientos, a la conectividad y la participación en redes y proyectos innovadores con la desafiliación institucional, la frustración de expectativas y la socialización en la agresividad y el delito desde edades cada vez más tempranas?” (García Canclini, 2012, p. 28).

### **2.3. La construcción de una identidad regional**

El PEAS plantea la construcción de una ciudadanía regional, la cual supone que “la libre circulación en el MERCOSUR sea acompañada de pleno goce de los derechos humanos”. En ese sentido, pone foco en la ejecución de “políticas educativas coordinadas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de paz y respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente”; así como en el acceso a la salud y la educación, particularmente en territorios de frontera, la adición del portugués como segunda lengua en el campo de la formación docente y la movilidad educacional. Y es justamente en el campo educacional, en el cual, en una perspectiva regional, plantea “identificar y proponer áreas para integrar las políticas educacionales de los países miembros”.

La identidad regional podría construirse, según el PEAS, a través de tres líneas de acción que orientan los

objetivos prioritarios respectivos. La visibilidad de la diversidad cultural a través de la difusión de sus expresiones, el aliento a la producción cultural de los diferentes grupos (pueblos indígenas, sectores populares y contemporáneos), el fortalecimiento de las políticas educativas respecto a la diversidad cultural y el fomento del “potencial cultural de las zonas de frontera”.

Un tema no menor del cual también se ocupa el plan, es el de la memoria reciente, respecto del cual plantea “reforzar el compromiso regional del derecho a la memoria, la verdad y la justicia”.

El planteamiento de una construcción identitaria respecto al MERCOSUR es consonante con el debate conceptual contemporáneo respecto a las identidades. Antes que concebirlas como “esencias” de un pueblo, se trata de constructos histórico-culturales, que no solamente son producidos sino recreados, reproducidos y narrados o simbolizados. La identidad puede ser concebida como “una construcción simbólica que se hace en relación con un referente” (Ortiz, 2002, p. 77), que puede ser la localidad, la nación, una grupalidad o, en este caso, un territorio regional.

El desafío supone superar el determinismo geográfico que identifica el territorio con los límites de su materialidad, más aún en un momento en la historia en que la mundialización de la cultura hace que la trama territorial esté atravesada por mensajes que desterritorializan a las personas, las viviendas y los edificios” (Ortiz, 2002, p. 50). El espacio alude a un conjunto de planos atravesados por procesos sociales diferenciados, en que

se cruzan e hibridan lógicas sectoriales, locales, nacionales y transnacionales. Para que una idea de región se torne cultura “debe materializarse como cotidianidad” (Ortiz, 2002, p. 60), no en el sentido de una autenticidad, sino en el de la vivencia.

En el caso del MERCOSUR, ello supone, por una parte, una articulación política entre las variadas políticas sociales (que, en este caso se engloban en el PEAS), las políticas económicas y las políticas culturales. Éstas tienen el desafío de catalizar, enlazar, significar y simbolizar varias operaciones que suceden en la realidad: desde la superación de las barreras para la circulación de personas y la circulación comercial, hasta las ventajas de acceso a servicios y ejercicios de derechos educativos, laborales y de salud, por citar ejemplos.

Por otra, una acción semántica que destaque o realce, genere o proponga, una simbología de carácter regional que construya identificaciones, en convergencia con procesos de circulación de mensajes cotidianos, a través de circuitos comunicacionales y culturales, mercantiles y no mercantiles, que favorezcan el diálogo intercultural y el reconocimiento de las semejanzas y las diferencias.

Esa articulación entre las instancias política de las diferentes políticas públicas en clave cultural de cara a una construcción identitaria no está ocurriendo. Desde la creación de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASMM), ha iniciado un proceso de diálogo entre las diferentes instancias que, al interior del bloque, están promoviendo políticas y programas

sociales. La formulación del PEAS y su posterior proceso de evaluación y actualización, son indicadores concretos. Sin embargo, el diálogo aún no se ha traducido en la formulación y, lo que resulta aún más importante, ejecución de agendas programáticas intersectoriales o multisectoriales.

El MERCOSUR Cultural, la Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas del MERCOSUR (RAPIM), la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos (RAADH), la Reunión de Autoridades sobre los Derechos de los Afrodescendientes (RAFRO), el Alto Representante General del MERCOSUR (ARGM), el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR), MERCOCIUDADES, la Reunión Especializada de Ministros de Turismo (RET), la Reunión de Ministros de Educación (RME) y la Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR (RECAM), por citar ejemplos, salvo articulaciones puntuales, hasta la fecha, no han construido una agenda estratégica de cara al objetivo de construir una identidad regional.

La construcción de las naciones, que en los países latinoamericanos sucedió fundamentalmente en la primera parte del siglo XX, fueron proyectos políticos que establecieron un encuadre general al accidentado proceso de las sociedades de ese tiempo, en una convergencia sin precedentes de instauración del estado liberal, populismos, intelectuales, escuela, movimientos sociales y medios de comunicación.<sup>3</sup>

---

3 Renato Ortiz, Jesús Martín-Barbero y Néstor García Canclini, entre otros, son

Viendo la performance del MERCOSUR, ¿debe suponerse que la identidad regional podrá emerger sin un proceso político complejo e intenso que oriente lo cultural desde un punto de vista político? ¿Se ha evaluado que la construcción de una identidad regional, además de mucho trabajo, requiere un análisis complejo de las nuevas condiciones históricas, muy diferentes a las que existían cuando se construyeron las naciones? ¿El MERCOSUR ha generado un debate conceptual y político al respecto?

La búsqueda de respuestas a estas preguntas puede ayudar a comprender las dificultades del proceso de integración regional desde el punto de vista político y cultural ¿Qué esconde el énfasis en lo declarativo respecto a la importancia de la cultura en el proceso de integración regional y, por extensión, en las políticas públicas de alcance nacional? ¿Se trata simplemente de un problema técnico (la falta de articulación), o de agenda (la débil prioridad de la dimensión simbólica en la agenda política)? No es este el lugar para profundizar la cuestión. El punto está en señalar que la falta de articulación y la desatención estratégica de lo cultural son síntomas de procesos más complejos, que deben ser analizados para evitar el voluntarismo y la autocompasión de los técnicos y promotores culturales.

La construcción de una identidad regional hace a un objetivo político que no puede descansar exclusivamente en las políticas culturales, menos si éstas no están interconectadas, y si en el núcleo

duro de la esfera de poder, no se asume, como han hecho los políticos del siglo XX, tal cometido.

En noviembre del 2014, los ministros de cultura del MERCOSUR, bajo la Presidencia *Pro Tempore* de Argentina, deciden aprobar por unanimidad la propuesta de Paraguay, en impulsar el Programa Regional “Más allá de la Guerra: Memoria, Reflexión y Cultura de la Paz. Por los 150 años de la Guerra Grande”, con una duración de 5 años, la misma temporalidad de la tragedia.

La denominación “Más allá de la Guerra” amplía el punto de vista, invitando a pensar desde un juego de temporalidades: pasado – presente – futuro, y en un diálogo de puntos de vistas, tanto ideológicos como disciplinarios. Se trata de ir más allá del relato bélico, o de las narraciones que se reducen al esquema víctima-victimarios. Desplazamiento que podría permitir el abordaje de otros temas, como la construcción de los estados y las identidades nacionales, la evolución de los modos de producción, las formas de ocupación de los territorios, el devenir histórico de los pueblos o grupos subalternos (indígenas, afrodescendientes, mujeres, entre otros).

La decisión aprovecha una ocasión – el sequiscentenario – para generar una escena política que permita *memorar en colectivo* y reflexionar sobre uno de los acontecimientos más importantes de la historia republicana en la región. Que el MERCOSUR Cultural haya asumido este desafío programático tiene varias significaciones. Se trata de abordar un tema sensible que involucró a los mismos países que, casi 130 años después,

---

autores que, en la región, han estudiado el proceso de construcción de las naciones.

fundaron el Mercado Común del Sur; en un momento en que esta plataforma regional, a 25 años de su fundación, enfrenta varios cuestionamientos y no pocos conflictos; pero en un momento en que la integración regional aparece como un camino ineludible para navegar por la época histórica.

Que la propuesta provenga de la Reunión de Ministros de Cultura habla de la potencialidad y la capacidad de la dimensión cultural en aportar al proceso de integración, cometido reiterado hasta el hartazgo en las diferentes declaraciones de las múltiples plataformas internacionales. En la propuesta de “Más allá de la Guerra” subyace una intencionalidad clara: posicionar a la dimensión cultural como factor clave de la integración regional y del desarrollo (Secretaría Nacional de Cultura, 2016).

Habría que evaluar el desempeño del programa, objetivo que no es el del presente artículo. No obstante, dos de sus propuestas resultan relevantes en relación al objetivo de construir una identidad regional.

La primera: promover una articulación entre el MERCOSUR Cultural y el MERCOSUR Educativo para evaluar cómo los países de la región enseñan la historia de la guerra, de cara a un diálogo e intercambio, bajo la posibilidad de establecer acuerdos curriculares que, inspirados en la perspectiva del programa, nutran los abordajes escolares actuales y construyan experiencias iniciales de contenidos regionales.

La segunda: la instauración de corredores territoriales que enlacen hitos o lugares patrimoniales vinculados

al conflicto bélico, en torno a lecturas y usos contemporáneos del territorio (el trabajo, la diversidad cultural, los ecosistemas). En Paraguay hay más de 100 sitios históricos vinculados a la Guerra; también los hay en Uruguay, particularmente en Paisandu; en Brasil, donde se resaltan los territorios de Corumba, Nioac, Villa Miranda, Coxim, Dorados, San Borja y Uruguayana. En Argentina, Corrientes y Mercedes.

En relación a lo territorial y patrimonial, una iniciativa reciente del MERCOSUR Cultural descolla con alta potencialidad: la categoría “Patrimonio Cultural del MERCOSUR”, la cual reconoce aquellos bienes culturales que tienen alcance regional. Hasta la fecha, cuatro bienes han logrado dicho reconocimiento: “El Puente de Mau”, que une las ciudades Río Blanco (Uruguay) y Yaguaron (Brasil); las Misiones Jesuíticas Guaraníes, Moxos y Chiquitos, que abarcan un territorio comprendido por zonas de Paraguay, Argentina, Brasil, Uruguay y Bolivia; la Payada, expresión musical tradicional que se extiende por países de Uruguay, Brasil, Argentina y Chile; y el Edificio Sede de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, ubicado en Montevideo.

Además, tres postulaciones se encuentran en estudio para su reconocimiento como Patrimonio Cultural del MERCOSUR: “La Yerba Mate”, “Los Cumbes, Palenques y Quilombos” y “el Chamame”.

Luego de la certificación como patrimonio, estos bienes son objeto (o deben serlo) de la formulación de planes de gestión. Éstos, sin embargo, deben trascender las fronteras de la acción

cultural, para irrigar y ramificarse en las políticas públicas territoriales, sociales y económicas, no solo de los estados nacionales, sino de los niveles intermedios y locales de gobierno. Suponen una acción articulada entre diferentes carteras, cosa que aún no está sucediendo. Un solo ejemplo es ilustrativo: mientras los ministerios de cultura trabajan para reconocer el Sistema Jesuítico como Patrimonio del MERCOSUR, e impulsar, con financiamiento principal de Brasil, un plan de gestión integrado, los ministerios de turismo trabajan en otro proyecto, con financiamiento del BID, para explotar turísticamente el territorio jesuítico.

Los bienes culturales regionales guardan especial relevancia para recrear memorias colectivas y renovar narrativas desde la cual representamos e imaginamos el MERCOSUR. Son símbolos que, bien encarados, pueden constituirse en emblemas de la integración regional.

Tanto la propuesta de corredores patrimoniales en el marco del Programa Más allá de la Guerra, como de los patrimonios culturales del MERCOSUR, son consonantes con el concepto de trabajar, dentro de una región amplia, con áreas geográficas marcadas por afinidades histórico-culturales. “Ciertas políticas funcionan mejor, por ejemplo, entre el Nordeste argentino y Paraguay, o entre este país y la zona fronteriza que el Brasil mantiene con él, áreas que comparten rasgos identitarios comunes, como la matriz guaraníca, las misiones jesuíticas y una posterior inmigración colonizadora de origen europeo. Estas operaciones de recorte, cruzables con otras, serían realizadas de acuerdo a proyectos específicos y no supondrían

acotar localidades con un criterio separatista” (Escobar, 2006, p. 5).

En esta línea conceptual y programática, Paraguay y Argentina guardan una potencialidad poco aprovechada desde políticas públicas afirmativas. Ambos países hacen a una *región cultural* que, en parte, es proceso concreto y, por otra, proyecto. Proceso porque históricamente, incluso a pesar de los estados, se han forjado memorias, familias y territorios. Proyecto porque sus potencialidades no están siendo aprovechadas totalmente.

Paraguay es la primera colectividad extranjera en Argentina, mientras que Argentina es la segunda colectividad extranjera en Paraguay. Si Buenos Aires fue la metrópolis durante mucho tiempo para un país de urbanización tardía como el Paraguay, Asunción se erige en un centro metropolitano para toda la región del nordeste argentino. La presencia paraguaya en provincias fronterizas posee una densidad sociocultural poco estudiada. En los territorios de frontera, la compenetración entre ambos países es profunda, compleja y de larga data.

En una reunión con referentes de la colectividad paraguaya en el Gran Buenos Aires, realizada en el 2014, éstos expresaban el profundo agradecimiento al país que lo cobijó, a la vez de destacar las *condiciones de bienestar* que las políticas de la “patria grande” generan en la población paraguaya residente en el país; se sabe, por otra parte, que no pocos paraguayos deciden cruzar la frontera para usufructuar el servicio de salud pública argentino.

Pero también relataban situaciones complejas, como la de aulas enteras de

escuelas en plena provincia de Buenos Aires, donde la lengua materna mayoritaria es el guaraní. En ese sentido, la acción bilateral de los ministerios de educación de ambos países, de incorporar docentes paraguayos en estas escuelas, constituye un paso certero de cooperación y, a la vez, de saludable interculturalidad. Se trata de una política bilateral que honra la memoria de los ideólogos de proyectos regionales.

Así como perviven prejuicios y discriminaciones que encuentran en la palabra “Kurepi” o “Paragua”, subsiste, a la vez, una empatía manifiesta y latente sumamente peculiar.

Tal vez esta trama sociocultural compleja haya contribuido a que “7 Cajas”, uno de los filmes más exitosos del emergente cine paraguayo, haya logrado ser la 4ª película más vista de la historia argentina. Pero la noticia, que fue difundida con mucho optimismo en el Paraguay, no decía que fue la única película paraguaya estrenada en el 2014 en las salas de cine de Argentina. En Paraguay, la situación no es muy diferente, en ese año, solo una película argentina fue estrenada en las salas de cine de Paraguay. Tampoco lo es en el campo editorial. No es fácil conseguir un libro paraguayo en las librerías de las principales ciudades de Argentina, incluyendo Buenos Aires, pese a los esfuerzos de varias instituciones paraguayas, públicas y privadas, en promover el libro paraguayo, particularmente a través de la participación en la Feria del Libro de Buenos Aires.

En este contexto el esfuerzo de la Secretaría Nacional de Cultura de Paraguay y del Ministerio de Cultura de

Argentina en ejecutar un Plan Bilateral en materia cultural, resulta auspicioso, con foco en la circulación cultural a través de circuitos institucionales y medios de comunicación y el intercambio y la cooperación en zonas de frontera. Sin embargo, la experiencia aún adolece de una acción circunscrita a los órganos de cultura. Una estrategia de cooperación bilateral requiere del impulso de otros órganos, capitaneados por las cancillerías nacionales.

En relación con la Argentina, en el 2014, la Secretaría Nacional de Cultura ha elaborado la propuesta de instaurar en una de las residencias del Estado Paraguayo en Buenos Aires, un espacio cultural que pueda enlazar la política internacional y la política cultural del estado paraguayo, inaugurando una primera experiencia de órgano cultural en el extranjero, tal como tienen estados como Argentina, Brasil, Chile, España, Estados Unidos y Francia. La propuesta ha ingresado a la Cancillería Paraguaya, siendo tratada por los “tiempos diplomáticos” que no se caracterizan por la velocidad. Sin embargo, la proximidad de las elecciones en el Paraguay y la coyuntura electoral que ya se ha instalado en la agenda política, vuelven difícil que una propuesta de estas características, que exige un impulso intenso y sistemático, en varios niveles, pueda materializarse, al menos en el periodo de gobierno actual, que va hasta el 2018.

Un espacio cultural en el extranjero comporta el despliegue de un programa que trasciende lo meramente protocolar, para poner en marcha una estrategia de circulación de bienes y servicios simbólicos en el mundo globalizado, que

posicione el país en aquellas sociedades con las cuales existen vínculos estratégicos, constituyéndose en un pivote para la inserción en la sociedad del conocimiento, nuevas formas de cooperación y la acción en procesos de integración regional.

Y si identidad regional se trata, el aspecto de la circulación cultural resulta un tema estratégico, al mismo tiempo de ser el “Talón de Aquiles” del MERCOSUR.

### **3. Producción, circulación y acceso a bienes y servicios culturales**

La ampliación del acceso a bienes y servicios culturales y el fomento de las industrias culturales hacen a un eje del PEAS, que comportan dos tipos de objetivos prioritarios. Aquellos que ponen acento en la producción, privilegiando la dimensión económica; otros que aluden al aumento del consumo cultural.

En el primer caso, el PEAS señala la necesidad de fortalecer la productividad de las pequeñas y medianas empresas del sector, así como la calificación de los agentes del sector independiente; contribuir al aumento de la exportación de bienes y servicios culturales y ampliar las asociaciones de la economía con el patrimonio, la artesanía y la moda. En el segundo caso, se señala la necesidad de atender las disparidades de consumo que son correlato de las desigualdades sociales; el aumento de las actividades culturales en el currículo escolar, así como el desarrollo de “proyectos de carácter itinerante, la promoción del acceso a las actividades y espacios culturales y medios de forma independiente

formalmente constituida”. Finalmente, el PEAS expresa la importancia de “aumentar la difusión de productos culturales subvencionados por el estado en las acciones impulsadas por medios tecnológicos, para los segmentos como la música y la danza”.

Hace 10 años, un análisis al respecto afirmaba que “las grandes proclamas del MERCOSUR orientadas a generar circuitos regionales de intercambio cultural no dieron hasta ahora resultados certeros y apenas fueron capaces de establecer vínculos institucionales competentes. Sin embargo, aunque aislados entre sí y al margen de encuadres planteados a nivel macro, se realizaron en estos años muchos proyectos de pequeño formato provistos de buenos resultados” (Escobar, 2006, p. 3). En términos generales, la situación no ha cambiado mucho, si bien, a nivel de ciertas instancias del MERCOSUR, ha habido avances programáticos importantes.

La constatación es clara: la producción cultural de los países de la región es rica y diversa,<sup>4</sup> pero no circula, debido a la carencia de canales eficientes y eficaces de distribución. La falencia perjudica fundamentalmente a los pequeños y medianos, quienes no pueden consolidar sus emprendimientos, hecho que, incluso en países con mercados culturales consolidados, obstruye la profesionalización de campos artísticos, la ampliación de mercados simbólicos y la superación del imaginario de la cultura como evento, sin incidencia relevante en la economía.

La contradicción no sólo halla su

---

4 Tal afirmación no supone desconocer la inexistencia de dificultades o problemas en la producción.

sentido en la dimensión económica. El déficit de circulación ensancha la distancia simbólica entre las naciones, haciendo que la *idea de región* se convierta en una noción abstracta para el ciudadano común.

Si bien las declaraciones sobre la importancia de la circulación cultural, por parte de autoridades de la región, tiene progresiva fertilidad, resulta paradójico que, en una época histórica massmediatizada, las instancias del Bloque no hayan emprendido aún ninguna acción estratégica que articule las políticas de comunicación con las políticas de cultura. Correlato de lo que ocurre al interior de los estados nacionales.

Históricamente, las políticas culturales de los Estados han desconocido el papel de las industrias audiovisuales en la cultura cotidiana de las mayorías, para concentrarse en preservar patrimonios y promover las artes de élite. Si bien hay esfuerzos en incorporarse al mundo digital, en general, las políticas públicas de cultura, están focalizadas en la escena pre-digital y en los circuitos institucionales. No han acompañado los cambios en la comunicación, que, desde mediados del siglo pasado, vienen modificado hondamente las maneras de estar juntos, expresarse y relacionarse.

En Paraguay, la articulación entre la Secretaría Nacional de Cultura y la Secretaría Nacional de Comunicación es ocasional y eventista. A 5 años de la creación de la televisión pública en el Paraguay, no existe ninguna estrategia conjunta para promover un programación diversa e innovadora, capaz de pulsar el rating a los medios televisivos privados,

o de presentar ofertas culturales que no están siendo cubiertas por estos últimos. La prolífica producción audiovisual del Paraguay no encuentra en el único medio público del país, un ámbito de circulación. En los últimos dos años, este sector ha logrado una producción que duplica toda la realizada en más de 100 años.<sup>5</sup>

Como se sabe, los medios masivos se organizan según la predominancia de un rating internacional que no se compadece de la diversidad cultural, impidiendo que talentos emergentes puedan encontrar un sistema institucional propicio para su desarrollo, o que voces y representaciones diferentes encuentren canales de expresión. Solo en algunos países, los medios públicos cuentan con un respaldo político importante y con mecanismos eficientes y eficaces que incentiven la producción y circulación, atendiendo la pluralidad de lógicas y lenguajes culturales.

En este contexto, es importante atender al criterio de que una “política democratizadora es no sólo la que socializa los *bienes legítimos*, sino la que problematiza lo que debe entenderse por cultura y cuáles son los derechos de lo heterogéneo (...) Una política es democrática tanto por construir espacios para el reconocimiento y el desarrollo colectivos, como por suscitar las condiciones reflexivas, críticas, sensibles para que sea pensado lo que obstaculiza ese reconocimiento” (García Canlini, 2004, p. 148).

Se trata de que las diferentes voces e

---

<sup>5</sup> Datos proveídos por la Organización de Profesionales del Audiovisual Paraguayo (OPRAP), correspondiente al 2014.

imágenes, imaginarios y representaciones, narraciones e identidades tengan condiciones para su expresión y circulación por canales variados, no solo aquellos llamados “alternativos”. Es aquí donde reside uno de los grandes desafíos de la política pública (no solo cultural), pues alude a la instauración de regulaciones, la corrección de asimetrías, las compensaciones a históricas desigualdades, en campos como la economía y las telecomunicaciones. Todo ello significa que la circulación simbólica no puede regirse exclusivamente por las leyes mercantiles.

Prueba de ello es lo que ocurre con la circulación de bienes y servicios culturales a través de las fronteras del MERCOSUR. “La dificultad de los trámites aduaneros y los costos formales e informales que deben asumir las producciones artísticas para circular por los países suramericanos ha llevado indistintamente al desánimo o a la ira de los gestores culturales, y la protesta ha sido una constante. El reclamo ha sido escuchado por las jerarquías de los ministerios de cultura, incluso por los propios presidentes del MERCOSUR, que pretendieron tomar cartas en el asunto. Sin embargo, lejos de gozar del declarado derecho a la libre circulación de bienes y servicios culturales, el recorrido del intercambio cultural todavía se parece a una carrera de vallas que encima cuesta dinero” (Carambula, 2011, p. 190).

Entre los esfuerzos de las instancias del bloque, puede destacarse la instauración de la Red de Salas Digitales del MERCOSUR, que aglutina a 30 salas en los cuatro Estados fundadores: 5 en Uruguay, 5 en Paraguay, 10 en Argentina

y 10 en Brasil. El logro fue resultado de un proceso de tres años, que contó con el financiamiento de la Unión Europea (UE). Este proceso requiere una revisión y un reimpulso, ya que luego de su inauguración (2015) no ha dado pasos importantes, salvo la realización de ciertas actividades, que aún distan de honrar el adjetivo “digital”.

Las 4 salas que existen en Paraguay (2 en Asunción, 1 en Ciudad del Este y 1 en Encarnación), hasta la fecha, no han ofrecido ninguna programación permanente, por lo tanto, el objetivo de generar una alternativa al circuito comercial, aún sigue siendo una idea.

El programa regional que tiene mayor importancia a nivel regional, es el Mercado de Industrias Culturales del Sur (MICSUR), que articula al MERCOSUR con el UNASUR, involucrando a los 12 países de Sudamérica. Se trata de un evento-proceso que propone fomentar la comercialización de producciones en los ámbitos como el audiovisual, la música, las artes escénicas, los videojuegos, el diseño y el libro, a través del intercambio entre productores y vendedores, la capacitación y la difusión de la vasta – pero desconocida – producción cultural de los países del continente. Su primera edición se realizó en Mar del Plata, Argentina, en el 2014; la segunda, en Bogotá, Colombia, en el 2016.

Aún está por analizarse el desempeño y la incidencia del MICSUR en las condiciones realmente existentes de circulación de bienes y servicios culturales de la región, marcadas por la preeminencia absoluta de grandes empresas de la comunicación. Un aspecto que resulta crucial investigar

es la relación entre los procesos y los efectos de este programa regional y las estrategias que, al interior de cada país, se están promoviendo para favorecer la circulación, bajo el convencimiento de que un nivel camina de la mano con el otro.

En el Paraguay, ha habido avances importantes en cuanto a programas y estrategias, pero con foco en la producción, tanto a través de una mayor atención a la expresión contemporánea (aspecto no menor en un país que ha sesgado su política cultural con el fomento de la tradición folclórica), como en la inserción del país a redes internacionales, como el Espacio Iberoamericano de Cultura, el cual presenta programas clave en varios campos de las artes y las industrias culturales.

Sin embargo, la distribución y la circulación siguen desatendidas o, al menos, aún no movilizan estrategias y programas sistemáticos y con un alcance estructural. El referido boom del sector audiovisual contrasta con el dato de que el 78% de la población no asistió en los últimos doce meses a una sala de cine (OEI, 2014, p. 25). O que menos de 10 ciudades del país cuentan con salas, concentrándose la amplia mayoría en la capital nacional. La situación de la música no es diferente. Re-configurada en sus procesos de producción y distribución por las nuevas tecnologías y el entorno digital, la producción musical paraguaya circula de forma muy restringida al interior del país, y no ha logrado internacionalizarse.<sup>6</sup>

El sector Audiovisual paraguayo, uno de los más dinámicos de los sectores culturales, está promoviendo, en alianza con la Secretaría Nacional de Cultura, un Proyecto de Ley de Cine, con el objetivo de promover el fortalecimiento de una industria cultural con alta potencialidad, tanto a nivel económico, como cultural. El mismo, sin embargo, aún no ha sido tratado, en gran medida por la coyuntura política inestable y el electoralismo dominante.

Tanto para la circulación de los bienes y servicios culturales, como para la puesta en valor del patrimonio, y, fundamentalmente, para la articulación de las políticas culturales con las otras políticas públicas, se requiere fortalecer el proceso de descentralización político-administrativo del estado paraguayo. Las 17 gobernaciones del país y las más de 260 municipalidades, salvo excepciones, aún no han desarrollado capacidades y competencias para un abordaje estratégico de la gestión cultural.

Pese al esfuerzo realizado entre el 2013 y el 2015, por la Secretaría Nacional de Cultura, consistente en promover la creación de unidades de cultura en las gobernaciones, dotándolas de equipamiento y generando una red de intercambio y capacitación, el proceso

---

la música en Paraguay, organizó el I Simposio de la Música en Paraguay, buscando generar un espacio de reflexión en torno a uno de los campos más imbricados con los procesos sociales y simbólicos del país. Debido a cambios políticos en la institución, la publicación de sus resultados y el seguimiento, se ha dilatado. Resta que las autoridades de turno apuesten por la continuidad del proceso.

---

6 En el 2016, la Secretaría Nacional de Cultura, en alianza con colectivos de

presenta dilaciones e interrupciones importantes. Si bien los niveles subnacionales de gobierno tienen responsabilidades directas e indirectas en materia cultural, las demandas ciudadanas y mediáticas se concentran en el nivel central, contribuyendo a la reproducción de un círculo vicioso que, además de fortalecer el centralismo, impide la activación de las fuerzas vivas territoriales y el despegue de procesos endógenos de desarrollo. Impide la construcción de la subsidiaridad y complementariedad entre los niveles de gobierno. Impide la profesionalización de la gestión cultural que, desconocida en su dimensión conceptual y estratégica, cultiva la acción voluntarista.

El déficit de la descentralización en el país es general. “Las gobernaciones departamentales no desarrollaron aún prácticas efectivas de coordinación de planes, programas y proyectos intermunicipales, por tanto, sigue siendo el gobierno nacional el que define las acciones territoriales en todos los sectores: educación, salud, manejo de recursos naturales, infraestructura de comunicación y cultura. Tampoco son ajenas a la reproducción de modelos y patrones de actividad cultural relacionados con una idea de la tradición que requiere ser renovada y la permanencia de una concepción de la cultura como promoción de eventos, más que como insumo indispensable para el desarrollo económico y social” (Causarano, 2016, p. 138).

Ni la Municipalidad de Asunción – la institución local más importante del país – ha logrado un giro en su gestión cultural, que vaya más allá de la

administración de espacios culturales. El Plan Maestro del Centro Histórico de Asunción, promovido por una alianza estratégica entre el gobierno nacional y el gobierno municipal, ha sido interrumpido, perdiéndose una oportunidad singular para realizar un ejercicio de desarrollo que ponga en diálogo las políticas urbanas, económicas, ambientales, culturales y sociales.

#### **4. Algunas conclusiones preliminares**

Además de los mencionados o, en refuerzo de los mismos, ¿cuáles son algunos puntos críticos que deben ser reflexionados respecto a la dinámica y el desempeño de las políticas públicas de cultura regionales y nacionales?

- La re-conceptualización de la cultura en el marco de las políticas públicas tiene baja incidencia en la esfera de poder;
- La prolífica producción de datos sobre la participación de la cultura en la economía, promovida por estados, organismos especializados e internacionales, no ha logrado modificar el carácter secundario de la cultura;
- Hay una débil e incipiente práctica de transversalización de la cultura en el desarrollo.
- La acción de la sociedad civil es fragmentada y se acentúa en la escala nacional y regional de la política pública.

##### **4.1. En la esfera de poder, la noción de cultura sigue siendo estrecha**

La reconceptualización de la cultura

o esa superación de la noción estrecha, ocurre fundamentalmente dentro del campo de la cultura, no fuera de ella. La misma no ha logrado modificar las concepciones dominantes del desarrollo que, en última instancia, orientan las políticas públicas nacionales y regionales.

Por fuera del campo cultural (en los campos económicos, sociales, ambientales, de la política internacional), la noción de cultura, si es que no sigue siendo asociada a las artes o a la identidad nacional, tradicionalmente concebida; es considerada un tema secundario. En la agenda de prioridades políticas, tanto de los estados, como de los organismos internacionales, la cultura sigue siendo la “guinda de la torta”.

Se la recuerda para los eventos artísticos, las conmemoraciones de la tradición o en ocasiones en que la vanidad de Estado es interpelada. Salvo en ciertos países, no ha habido un esfuerzo serio y firme para revisar y reformular la naturalización de la identidad nacional y la negación de la diversidad cultural. Los ministerios de “educación”, “turismo” “relaciones exteriores” o “Defensa Nacional”, siguen reproduciendo la semántica y la pragmática nacionalista, imbricada con el orden tradicional.

Incluso el emergente interés por las “economías creativas”, por parte de organismos internacionales, políticos y actores económicos, no se ha traducido en políticas decisivas para el incentivo de la circulación regional de los bienes simbólicos. De hecho, el fomento de la economía creativa no puede descansar (como parecen creer algunos organismos internacionales, instituciones públicas y gremios empresariales) solamente

en capacitaciones, fomento de redes o locales tipo “incubadoras”. Requiere la incidencia en el modelo de desarrollo del país, que, decidida en apostar por emergentes creativos, trabaje para generar condiciones estructurales favorables.

#### **4.2. Números con baja incidencia**

Resulta paradójico que los esfuerzos para cuantificar la importancia económica de la cultura, a través de múltiples observatorios y sistemas nacionales y regionales de información, no hayan logrado un mejor posicionamiento de la cultura en la agenda política.

¿Se trata de un peso político que está empezando a mejorar muy lentamente, o los datos de que la producción simbólica va del 3 al 7% del PIB en los países de la región, no llega a ser creíble?

Según Causarano (2016) analizando el caso paraguayo, “la sociedad y el Estado no perciben aún la potencialidad del factor cultural como generador de riqueza y fuente de trabajo, a pesar de que su incidencia en el PIB, según cálculos realizados en base a información incompleta, alcanzaría el 4%, y del importante crecimiento de las industrias culturales en el país” (p. 139).

El caso del Sistema de Información del SICSUR resulta ilustrativo. El mismo fue, en años anteriores, uno de los programas más dinámicos del MERCOSUR Cultural, logrando posicionarse como actor central a nivel de las Américas en términos de información cultural, en respuesta a una debilidad endémica de la institucionalidad cultural: la carencia de datos culturales globales y comparables a nivel regional con poder de persuasión en la agenda

política dominante. La producción de datos y conocimientos sobre el comercio exterior, el impulso de las cuentas satélites de cultura (que miden la participación de la cultura en el PIB), la sistematización de información sobre pueblos indígenas o el mapeo de sectores como el audiovisual y el patrimonial fueron – y siguen siendo – tópicos clave de su agenda.

Si bien existen avances importantes, el SICSUR requiere de un re-impulso que permita capitalizar políticamente sus productos e incidir – con datos elocuentes de significación social, económica y política – en la agenda regional.

El déficit fundamental reside en la disparidad de criterios nacionales en el momento de medir o construir datos, la desincronización temporal para la conclusión de productos de alcance regional, la interrelación de los datos culturales con datos económicos, sociales, demográficos y ambientales, y la comunicación. Y, en no pocos casos, rezagos institucionales que impiden abordajes regionales.

Pero además, hay otro problema: estos datos, referidos a la participación de la cultura en el PIB, que se vienen difundiendo desde hace varios años en la región, no logran incidencia porque los sujetos de la enunciación no cuentan con legitimidad.

En general, los emisores del mensaje son Observatorios de Cultura o Sistemas de Información Cultural, los Ministros o Ministerios de Cultura, las Unidades de Cultura de Organismos Internacionales. No son los Ministros de Economía o de Industria y Comercio, los Directores de los Bancos Centrales o de los Organismos Internacionales.

### **4.3. Hay una débil e incipiente práctica transversalización de la cultura en el desarrollo**

Las plataformas regionales reproducen la acción compartimentada que caracteriza al accionar de los propios estados nacionales. Es baja, sino nula, la articulación real con los temas económicos, sociales y ambientales.

El MERCOSUR Cultural no articula acciones con sus pares referidos a la economía, el turismo, la educación, el aspecto social. Salvo en una ocasión (recursos destinados a la conservación de las Ruinas jesuíticas), en todo el funcionamiento del MERCOSUR, el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) no ha destinado recursos para infraestructura cultural.

Recientemente, en el marco de la formulación del PEAS, se está favoreciendo diálogos entre las instancias del bloque referidas a los temas sociales. Pero es un proceso que aún no ha logrado incidencia en la práctica concreta de las instancias del bloque. Ocurre lo propio en el nivel nacional. El Plan Nacional de Cultura, formulado en el 2015, no menciona al PEAS, tampoco lo hace el Plan Nacional de Desarrollo Social, conocido como Plan 2030.

Lo mismo ocurre al interior del UNASUR. El Consejo Suramericano de Cultura no ha entablado ningún diálogo con otros consejos, referidos a la educación, la salud, las políticas sociales, el ambiente. Y en una plataforma tan compleja como la OEA, el débil Consejo Interamericano de Cultura, no protagoniza ninguna interacción con instancias tan importantes vinculadas con los derechos humanos, como el CIDH

(Comité Interamericano de Derechos Humanos).

Esta acción compartimentada es la misma que, por lo general, caracteriza al funcionamiento de los aparatos nacionales. “La transversalización de la gestión cultural es embrionaria, a causa de la predominancia de una visión compartimentada en el sector público, situación común en los tres niveles de gobierno, y es alentada por las agencias de desarrollo bilaterales y multilaterales que financian proyectos enfocados sectorialmente” (Causarano, 2016, p. 138).

La débil práctica de transversalización de la cultura en el desarrollo también pone al descubierto la baja o poca familiaridad del campo cultural con el concepto de sostenibilidad, clave en el debate del desarrollo. Al respecto, Alfons Martinelli expresa: “hemos de aceptar que el concepto de sostenibilidad, procedente de las ciencias de la naturaleza, no tiene un buen nivel de conceptualización en el sector cultural que no está acostumbrado a trabajar con este concepto. En realidad la cultura se orienta más a una mirada hacia el pasado, la tradición, etc., que a una visión de un futuro deseable. La idea de sostenibilidad cultural no ha recabado muchos análisis y estudios que comporta un cierto desconcierto en el sector cultural para situarse en estos debates y planteamientos que muchas veces se viven como muy alejados de su realidad” (Martinelli, 2015).

Este desconocimiento es paradójico e interpelador ¿Cómo pensar en el capital social, en la cohesión y en la participación ciudadana sin dar cuenta

de procesos culturales? ¿Nociones como la libertad de expresión, el derecho a las identidades, particularmente, de las minorías históricamente excluidas, la desobediencia civil, la igualdad de género, son concebibles sin considerarse la dimensión cultural? ¿O la relación entre pasado, memoria y proyectos de futuro?

Pareciera que “la relación entre desarrollo – pobreza y cultura” genera algunos prejuicios y resistencias, “entendiendo que todo lo relacionado con la cultura es suntuoso y prescindible ante la existencia de otras necesidades más básicas. Puede parecer que las personas en situación de pobreza no tienen necesidades culturales ni han de acceder a la cultura y el ocio, es decir una visión un tanto paternalista, asistencialista y, a veces, de culpabilidad sobre la propia situación que están viviendo” (Martinelli, 2015). Esta idea, obviamente, no la creen los empresarios del entretenimiento, que, desde hace mucho tiempo, cultivan la relación entre culturas populares y producción simbólica.

Cuando la cultura ha sido apropiada por actores externos al campo cultural, en general, lo es de forma instrumental. Tamizada por el economicismo, la cultura, antes que inscribirse como un valor en sí mismo y como una dimensión transversal, es instrumentalizada. Es así que se habla de la cultura al servicio del turismo. por citar un ejemplo paradigmático.

#### **4.4. Ausencia de una contrapartida de la sociedad civil**

No existe una contrapartida de la sociedad civil equivalente a la agenda programática de las plataformas

regionales. Con baja participación y veeduría ciudadana, los procesos institucionales que ocurren en estas plataformas, tienen mayores riesgos de ceder a las dilaciones burocráticas – propias de la naturaleza de las plataformas – y de profundizar el “sentido abstracto” de sus programas.

En el 2006, a 15 años del MERCOSUR, un analista afirmaba que “históricamente condicionados por las dictaduras recientes, muchos colectivos carecen, especialmente en ciertas regiones del MERCOSUR, de suficiente organización sectorial a través de la cual afirmar la participación, coordinar la representación y articular las expectativas de los diferentes agentes que los animan. Actúan, por lo tanto, de manera dispersa y fragmentada. Estas dificultades traban no sólo la capacidad interna de sectores crecidos en parte bajo el signo de la marginación y la censura, sino la posibilidad de significar globalmente, aunque desde diferentes ángulos, una sociedad civil entrecortada y dispersa, poco apta para cuajar en imaginarios que la expresen y contengan” (Escobar, 2006, p. 10).

Cuando el MERCOSUR cumplió 20 años, otro analista, en la misma línea, afirmaba que “buena parte de estas apreciaciones, si no todas, son en buena medida responsabilidad del propio sector cultural porque ha tenido dificultades para problematizar y construir conocimiento, para conformar un discurso, para ganar espacio en la sociedad, para tener una interlocución profesional que le permita interactuar en la perspectiva de esa transversalidad tan demandada” (Carambula, 2011, p. 189).

En Paraguay, “la acción ciudadana está fragmentada; las organizaciones reaccionan en función a intereses sectoriales y, no pocas veces, con sentido inmediatista. Perdura en las personas y los colectivos sociales una visión del Estado como proveedor de insumos, más que como regulador y facilitador de espacios para que los sectores organizados, artísticos o no, desarrollen sus propias estrategias de crecimiento y fortalecimiento” (Causarano, 2016, p. 139).

Los desafíos de la sociedad civil, además, se relacionan, por una parte, con la débil articulación al interior del campo cultural, entre las facetas artísticas, patrimoniales, de diversidad y de la llamada economía creativa. Éstos operan como subconjuntos que no están adecuadamente imbricados. El sectorialismo, necesario en el proceso, pero no en la concepción de lo público, mina los esfuerzos por formular políticas públicas que sintonicen con las demandas y oportunidades del desarrollo. En mayor o menor medida, el campo de las políticas públicas de cultura sigue siendo un campo compuesto por componentes heterogéneos que, antes que traducirse en objetivos compartidos, remiten a disputas internas. El patrimonio disputa recursos con las artes, las artes con la diversidad. El teatro con el cine, la música con la literatura. La literatura con el teatro. El teatro con la danza.

Mientras cada sector busca su política específica, ninguno aboga por una visión integral en función de objetivos generales relacionados al desarrollo del país. O si dicen hacerlo, sus prácticas no contribuyen a materializar

dicho ideario. Consecuentemente, los aparatos institucionales traducen esa fragmentación interna del campo, en sus organigramas y definición de programas. Hay una profunda dificultad en pensar la cultura en clave de sistema institucional, donde las partes se organizan y relacionan en función de objetivos generales.

Por la otra, subsiste aún bajo reconocimiento por parte de ciertos sectores de la sociedad civil con los derechos culturales y, en particular, con la institucionalidad cultural, como por ejemplo, los movimientos de mujeres, la comunidad LGBT, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, las organizaciones de niños, niñas y adolescentes, las organizaciones de personas con discapacidad, y los sectores vinculados a comunidades migrantes. Pese a que sus luchas suponen conquistas y rupturas que también son culturales, tales agentes no encuentran en la institucionalidad cultural, salvo coyunturas o situaciones excepcionales, a un interlocutor político relevante. Es probable que este des-conocimiento táctico y estratégico de la institucionalidad cultural también responda al esfuerzo insuficiente que la misma emprende para conquistar un lugar relevante de interlocución.

#### **4.5. Algunas preguntas para la reflexión**

¿Debemos atribuir la responsabilidad de la debilidad del campo cultural a los políticos y los actores económicos, miopes y necios ante “la verdad de la cultura”? ¿O a las organizaciones de la sociedad civil que, en su reivindicación por los derechos

sociales, no son capaces de reconocer la dimensión simbólica de sus luchas?

¿Están los agentes culturales de la sociedad civil (artistas, productores, gestores, distribuidores), condenados a canalizar gran parte de sus energías a la búsqueda de financiamiento estatal para sus obras y proyectos, ante la estrechez – histórica y tendencial – de los circuitos culturales, mercantiles y no mercantiles?

¿Qué es lo que está pasando para que, ante tantos avances institucionales, tanto en el plano regional, como nacional, las condiciones de creación, circulación y acceso a bienes y servicios culturales, sigan siendo precarias, salvo para las grandes corporaciones, o estén regidas por la lógica mercantil?

No hay respuestas unívocas para estas preguntas.

Sin embargo, desde el punto de vista institucional, conviene repensar la forma en que se viene abordando a las políticas culturales. Hay una práctica endogámica que debe ser superada. Es un error suponer que los otros actores y las demás políticas públicas demandarán políticas culturales. Éstas deben modificar su perspectiva de formulación y gestión para insertarse – desde la misma concepción – a los temas sociales, económicos, territoriales y ambientales.

Hay un acento en políticas específicas de cultura, sea para la promoción de las artes, o, incluso, para la promoción de identidades culturales, pero bajo un modelo de gestión de baja o nula interacción con las escenas y los actores que definen la política urbana, la política territorial, la política internacional, la política económica y la política comunicacional.

En parte, este acento en las políticas específicas de cultura, en abstracción o distancia a las demás políticas públicas, es alimentada por el paradigma sectorialista que permea los aparatos estatales; los vacíos y las disfuncionalidades en la división del trabajo a nivel de los diferentes niveles de gobierno (es común observar cómo los ministerios de cultura orientan mucho de sus energía a atender temas que podrían ser atendidos por los gobiernos provinciales o los gobiernos municipales); la debilidad de la sociedad civil cultural, marcada por la crónica desatención del estado, la estrechez del mercado cultural y la alta fragmentación interna. Este último hecho, impide el surgimiento de articulaciones de la sociedad civil que se conviertan en interlocutores de políticas públicas integrales e integradas, como ocurre en temas como la “niñez y adolescencia”, “el ambientalismo”, “la igualdad entre hombres y mujeres” y “los temas económicos”.

En estos 10 años, plataformas como UNESCO, MERCOSUR Cultural y el UNASUR, han creado instancias especializadas de cultura, pero sin vasos comunicantes reales con las instancias económicas y sociales. La ausencia de una práctica de articulación real, hace que los esfuerzos de planificación integrada – que los hay como espasmos – terminen en meros formalismos, sin incidencia real, ni efectividad relevante.

Es poco probable que nuestros territorios se vuelvan territorios culturales densos, con amplia circulación e intercambio cultural, si es que no cambiamos nuestra forma de ver las políticas públicas. No se trata solo de

repensar la cultura, sino de repensar el desarrollo desde la perspectiva cultural. Pero este es un ejercicio que debe hacerse en las arenas del desarrollo, no solo en las arenas exclusivas del campo cultural. El PEAS, en ese sentido, puede ser una gran oportunidad.

## Referencias

- Carambula, G. (2011). ¿Por qué no se usa el Sello MERCOSUR Cultural? La integración cultural del MERCOSUR, un compromiso (no solo declarativo) de todos (no solo de los políticos).
- Causarano, M. (2016). *La conservación y puesta en valor del patrimonio cultural como política pública. Una mirada Retrospectiva*.
- Causarano, M. (5 de mayo de 2014). Cultura y desarrollo sostenible en la agenda de desarrollo post – 2015. *Reunión de Alto Nivel sobre Cultura y Desarrollo Sostenible en la Agenda de Desarrollo Post 2015*, Organización de las Naciones Unidas (ONU), Nueva York.
- Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASMM) & Instituto Social del MERCOSUR. (2012). *Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)*. Asunción: ISM.
- Escobar, T. (2006). *15 años del MERCOSUR: el deber y el haber de lo cultural*. Mimeo.
- Fundación Saraki. (2016). *La construcción participativa del Primer Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad del Paraguay*. Asunción, 2016. Fundación Saraki.

- García Canclini, N. (2004). *Cultura y desarrollo*. Buenos Aires: Paidós.
- García Canclini, N. (2012). El horizonte ampliado de la Interculturalidad. En CLACSO (Ed.), *Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales CLACSO*. Ciudad de México, 6 al 9 de noviembre 2012.
- Iglesis Larroquette, A. (s.f.). *Viéndonos a la cara con I@smiñ@s. Sistematización: El rol de las ONG en apoyo a los estados para la implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en América Latina y el Caribe*. REDLAMYC y Save the Children.
- Instituto Social del MERCOSUR (ISM). (2016). *Evaluación de avances en la implementación del Plan Estratégico de Acción Social*. Asunción: ISM.
- Martinelli, A. (2015). ¿Por qué los ODS no incorporan a la cultura? Recuperado de <http://www.alfonsmartinell.com/?p=326>
- Meliá, B. (2016). La Guerra Grande y la lengua guaraní. En H. Caballero Campos (Ed.), *Más allá de la Guerra. Aportes para el debate contemporáneo*. Asunción: SNC.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). (2014). *Encuesta Latinoamericana de Hábitos y Prácticas Culturales*. Madrid: sn.
- Ortiz, R. (2002). *Otro Territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Rubim, A. A., Canal, C., Bayardo, R. (Ed.). (2016). *Panorama da gestão cultural na Ibero-América*. Salvador: EDFBA.
- Secretaría Nacional de Cultura de Paraguay. (2016). *Más allá de la Guerra: Aportes para el debate contemporáneo*. Asunción: SNC.
- Telesca, I. (2016). La construcción étnica de la nación más allá de la guerra.
- Toselli, G. (2016). Del enfrentamiento al retorno a la unidad originaria. El MERCOSUR social y ciudadano como proyecto regional de desarrollo e inclusión. En *Encuentro Interdisciplinario "Más allá de la Guerra: investigadores, gestores y artistas"*. Asunción, agosto del 2016.

### Processes and conditions of Paraguay's cultural policies within the framework of the social issue of MERCOSUR

**Abstract:** From the cultural perspective, the formulation of the Strategic Plan of Social Action (PEAS) constitutes, from the point of view of political discourse, an accolade to the difficult process of strategically positioning this field in the political agenda. The analysis of the cultural or symbolic implications of social policies and the analysis of the social implications of cultural policies have to do with the effort to construct a transversal approach, a major challenge for public policies such as culture, but not only of them. It is necessary to explore these implications and, taking them as a reference framework, to analyze some ongoing processes, both at the regional and national levels. What are the institutional conditions, favorable or unfavorable, in

Paraguay related to management public of the cultural? The question, which guides the development of this article, operates under two premises: regional integration can not advance substantively without the strategic assumption of the cultural, cultural can not substantially advance without rethinking the modes of public management from the perspective of transvesality.

**Keywords:** cultural policies, mainstreaming, integration, development.

### **Resumen biográfico**

Paraguayo. Egresado de Ciencias de la Comunicación. Masterando en Antropología Social en la Universidad Católica de Asunción. Miembro fundador del Instituto de Ciencias Sociales del Paraguay (ICSO).

### **Como citar este artículo**

Velázquez Moreira, V. (2017). Procesos y condiciones de las políticas culturales del Paraguay en el marco de la cuestión social del MERCOSUR. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 1, 35-65. doi: 10.28917/ism.2017-v1-35