

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



**La creación del Ministerio de Cultura de Perú: debates y
propuestas del Ejecutivo y del Legislativo en el periodo 2008-
2010**

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Ciencia
Política y Relaciones Internacionales que presenta:

Álex Flores Flores

Asesora:

Stéphanie Rousseau

Lima, 2022


Informe de similitud

Yo, Stéphanie Rousseau, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora de la tesis titulada *La creación del Ministerio de Cultura de Perú: debates y propuestas del Ejecutivo y del Legislativo en el periodo 2008-2010*, del autor Álex Flores Flores, dejo constancia de lo siguiente:

-El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 20 %. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 22/11/2022.

-He revisado con detalle dicho reporte y la tesis, y no se advierte indicios de plagio.

-Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas. Lima, 12 de diciembre de 2012

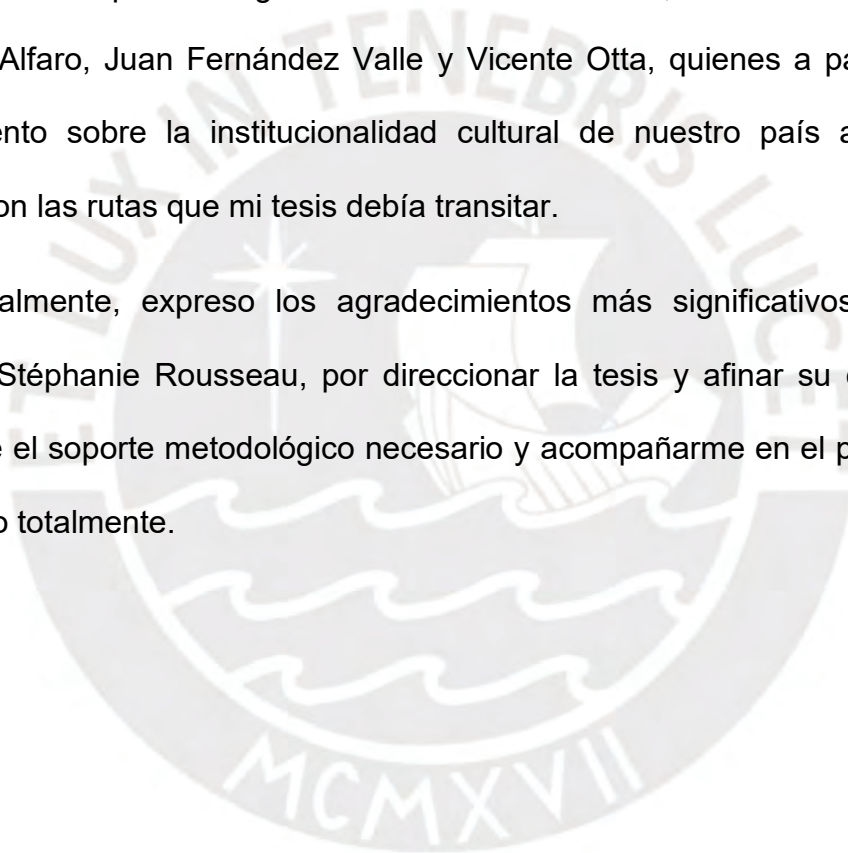
Rousseau, Stéphanie	
DNI: 48972614	
ORCID: 0000-0002-1937-5342	

Agradecimientos

En primer lugar, agradezco a mi madre, Gladys Flores Heredia, por haberme impulsado y acompañado hasta este camino, y a Francesca Gonzales Muñoz, mi pareja, por darle la calidez apropiada a los últimos meses de escritura de esta tesis.

También quisiera agradecer a Cecilia Bákula, Gustavo Zambrano, Santiago Alfaro, Juan Fernández Valle y Vicente Otta, quienes a partir de su conocimiento sobre la institucionalidad cultural de nuestro país abrieron y confirmaron las rutas que mi tesis debía transitar.

Finalmente, expreso los agradecimientos más significativos para mi asesora, Stéphanie Rousseau, por direccionar la tesis y afinar su contenido, brindarme el soporte metodológico necesario y acompañarme en el proceso, lo que valoro totalmente.



Resumen

La presente tesis determina los condicionantes internos y externos que motivaron a los actores políticos del periodo 2008-2010 a aprobar la creación del Ministerio de Cultura del Perú en el 2010, durante el segundo mandato de Alan García. Con dicha finalidad, se analizan debates y votaciones en el Congreso, y sesiones del Consejo de Ministros de aquel periodo, además de bibliografía académica relacionada con la creación de organismos culturales peruanos. Asimismo, se entrevistó a cuatro exdirectores de organismos estatales del sector cultural y a un exfuncionario del Legislativo en el periodo parlamentario 2009-2010, cuyos puntos de vista, sumados al análisis de fuentes oficiales y académicas, permiten plantear cuatro factores que explican la creación del ministerio: cultural, social, internacional y administrativo.

Se propone que la mejora de la institucionalidad cultural era un objetivo compartido por el Ejecutivo y el Legislativo, pero sometido a la posibilidad de negociación entre ambos poderes. La bancada oficialista logró coaliciones y cedió lo necesario para garantizar que los distintos grupos parlamentarios aprueben la creación del ministerio. De esta manera, la distinta percepción de estos actores del Estado sobre condicionantes internos como la reforma de la administración pública o sobre condicionantes externos como el discurso del interculturalismo y las nuevas políticas culturales occidentales dieron como resultado que el Congreso aprobase la creación de un ministerio bajo términos distintos a los proyectados inicialmente por el Ejecutivo.

Palabras clave: Ministerio de Cultura; negociación política; organismos culturales; reforma del Estado.

Abstract

This thesis determines the internal and external conditions that motivated the political actors of the 2008-2010 period to approve the creation of the Ministry of Culture of Peru in 2010, during the second term of Alan García. For this purpose, debates and votes in Congress, and sessions of the Council of Ministers of that period are analyzed, as well as academic bibliography related to the creation of Peruvian cultural organizations. Likewise, four former directors of state organizations in the culture sector and a former Legislative official in the 2009-2010 parliamentary period were interviewed, whose points of view, added to the analysis of official and academic sources, allow us to propose four factors that explain the creation of the ministry: cultural, social, international and administrative.

It is proposed that the improvement of cultural institutions was an objective shared by the Executive and the Legislative, but subject to the possibility of negotiation between both powers. The pro-government caucus achieved coalitions and yielded what was necessary to guarantee that the different parliamentary groups approve the creation of the ministry. In this way, the different perception of these State actors regarding internal conditions such as the reform of the public administration or external conditions such as the discourse of interculturalism and the new Western cultural policies resulted in

Congress approving the creation of a ministry under terms other than those initially projected by the Executive.

Key words: Ministry of Culture; political negotiation; cultural organizations; state reform.



Índice

Carátula	i
Informe de similitud	ii
Agradecimientos	iii
Resumen.....	iv
Índice.....	vii
Lista de tablas.....	viii
Introducción	1
CAPÍTULO 1: BASES PARA ENTENDER LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE CULTURA.....	4
1.1. Fundamentos de la investigación.....	4
1.1.1. Contexto de la investigación	4
1.1.2. Pregunta de investigación	6
1.1.3. Hipótesis.....	7
1.1.4. Justificación	8
1.1.5. Descripción de la metodología.....	8
1.2. Marco teórico.....	10
1.2.1. Reforma del Estado	11
1.2.2. Relaciones Ejecutivo-Legislativo.....	15
1.2.3. Interculturalismo	17
CAPÍTULO 2: EL TRÁNSITO HACIA UN MINISTERIO DE CULTURA: ORGANISMOS CULTURALES DEL ESTADO PERUANO Y FACTORES EXPLICATIVOS	21
2.1. Organismos y políticas culturales del Estado peruano	21
2.2. Iniciativas fallidas hacia un ministerio de cultura	29
2.3. Factores que explican la aparición del Ministerio de Cultura.....	34
2.3.1. Factor cultural	34
2.3.2. Factor social.....	37
2.3.3. Factor internacional	41
2.3.4. Factor administrativo	46
CAPÍTULO 3: ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO (2006-2011): PROCESO DE DISCUSIÓN Y CREACIÓN DEL MINISTERIO DE CULTURA.....	49
3.1. Políticas culturales del segundo gobierno de Alan García	49
3.2. Del anuncio gubernamental a la presentación del proyecto de ley	52
3.3. Coaliciones parlamentarias y aprobación del proyecto de ley	55
CONCLUSIONES	66
REFERENCIAS.....	71
ANEXOS	81

Lista de tablas

Tabla 1. Primera votación del Proyecto de Ley n.º 3622, Ley de creación del Ministerio de Cultura (23 de junio de 2010).....	58
Tabla 2. Votación para exonerar segunda votación del Proyecto de Ley n.º 3622, Ley de Creación del Ministerio de Cultura (23 de junio de 2010).....	58
Tabla 3. Votación de cuestión previa para abrir o no un debate en la Comisión Permanente antes de segunda votación del Proyecto de Ley n.º 3622, Ley de Creación del Ministerio de Cultura (14 de julio de 2010).....	59
Tabla 4. Segunda votación en la Comisión Permanente del proyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura (14 de julio de 2010).....	59
Tabla 5. Comparativo de votaciones en torno al Proyecto de Ley n.º 3622, Ley de Creación del Ministerio de Cultura	60
Tabla 6. Principales motivos para aprobar la creación del Ministerio de Cultura	65

Introducción

La presente tesis analiza los condicionantes externos e internos que tuvieron los decisores políticos del periodo 2008-2010 para aprobar el Proyecto de Ley n.º 3622/2009-PE que proponía la creación del Ministerio de Cultura de Perú. Por un lado, los condicionantes externos fueron el mayor grado de institucionalidad en el sector cultural de otros países del mundo y de la región latinoamericana; la necesidad del Estado peruano de fortalecer su imagen como potencia cultural para mejorar su *soft power* en medio del sistema internacional; y la ratificación de diversos acuerdos con organizaciones internacionales que hacía imperiosa la mejora de las políticas culturales en el país.

A su vez, la aprobación del referido proyecto también estuvo influenciada por condicionantes internos. Entre estos, destacan la aplicación de reformas en el Estado derivadas de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; la necesidad de mejorar la institucionalidad intercultural del Estado como consecuencia del Baguazo; y el reclamo del fortalecimiento de instituciones posmaterialistas por parte de la sociedad peruana. Sobre la base de los condicionantes internos y externos, tanto el Ejecutivo como la bancada oficialista tuvieron que negociar y ceder en el organigrama del ministerio para lograr que los grupos parlamentarios del periodo 2008-2010 aprobasen su creación.

Con la finalidad de estructurar la exposición de las ideas, la tesis se divide en tres capítulos. En el primero resalta la presentación de la hipótesis, que plantea que el Ministerio de Cultura se creó debido a que los grupos parlamentarios en el Congreso, que tenían a su cargo la aprobación del proyecto

de ley, partieron de la premisa compartida de que el sector cultural requería una mayor institucionalidad en el Estado, para después negociar el organigrama de dicho organismo, que terminó adecuándose a un modelo de organismo cultural no solo responsable de las industrias culturales, propuesta afín al organigrama propuesto por el Ejecutivo y la bancada oficialista, sino también encargado de la agenda intercultural del Estado peruano, que era sobre todo una consigna de la primera bancada de oposición, la bancada nacionalista. Junto a la hipótesis, destaca la disposición del marco teórico, que a partir de los conceptos de la reforma del Estado, las relaciones Ejecutivo-Legislativo y el interculturalismo, cimienta las bases necesarias para comprender los condicionantes internos y externos que condujeron a la creación del Ministerio de Cultura.

En el segundo capítulo se cartografían las políticas culturales del Estado peruano y, sobre todo, sus organismos culturales más importantes antes de la aparición del Ministerio de Cultura. Esta revisión permite entender el tránsito institucional hacia el actual ministerio, que en el camino tuvo organismos primigenios como direcciones, casas o institutos. También se abordan iniciativas anteriores para la creación de dicho ministerio, ya sea desde el sector académico, técnico o incluso político. Abordar estos hechos desde los conceptos del marco teórico, además de considerar los planteamientos de exdirectores de organismos culturales y un exasesor del Congreso en el periodo 2009-2010, quienes fueron entrevistados para efectos de esta tesis, permite distinguir una serie de factores que explican la creación del Ministerio de Cultura: cultural, social, internacional y administrativo.

Finalmente, el tercer capítulo inicia con una exposición de algunas políticas culturales y hechos clave del segundo gobierno de Alan García, que

sirven como antesala para analizar 1) la propuesta del expresidente de crear el Ministerio de Cultura; 2) el proyecto de ley original y sus modificaciones; y 3) los debates en el Congreso, tanto en el Pleno como en la Comisión de Educación y la Comisión Permanente, que reflejan las posiciones partidarias y las coaliciones y negociaciones de las bancadas al momento de las votaciones para aprobar el proyecto de ley que creó el Ministerio de Cultura.



CAPÍTULO 1: BASES PARA ENTENDER LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE CULTURA

En este primer capítulo se presenta el diseño de investigación de la tesis. Se comienza con un breve mapeo de la creación del Ministerio de Cultura, al que sigue la formulación de la pregunta de investigación que guía este trabajo académico. Posteriormente, se plantea la hipótesis y la justificación de la tesis. Más adelante se expone la metodología seguida. Finalmente, en el marco teórico, se desarrollan los conceptos que sirven para delinear los dos capítulos siguientes.

1.1. Fundamentos de la investigación

1.1.1. Contexto de la investigación

El Ministerio de Cultura se creó el 21 de julio de 2010, durante el segundo gobierno de Alan García Pérez, bajo la Ley n.º 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura. Como se ha podido advertir desde entonces, este organismo ha permitido impulsar de manera más sistemática las políticas culturales en nuestro país. Para lograrlo, no solo se tuvo que mejorar las políticas culturales del Estado peruano: en paralelo a la reformulación de dichas políticas, los organismos culturales existentes fueron reorganizados de forma que el nuevo ministerio delineó las políticas culturales integrales para los organismos que pasaron a estar bajo su conducción.

La llegada de dicho ministerio no solo modificó la composición de las carteras ministeriales, sino cambió el grado de institucionalidad del sector

cultural de nuestro país, variación bastante significativa en tanto que se suele plantear que nuestro país no se caracterizaba por entender que el avance en institucionalidad y política cultural era una vía hacia el tan anhelado desarrollo, como sugería Huber (2011) al plantear que por la composición étnica y cultural, nuestro país teóricamente es apto para una política de reconocimiento multicultural (p. 109).

La iniciativa del expresidente García se enmarcó en un contexto de pocos intentos políticos para fortalecer la institucionalidad cultural. Nuestro país registraba una cantidad baja de proyectos políticos para fortalecer aquel rubro, la gran mayoría fallidos. Antes bien, se trataba de una inquietud que surgía desde grupos académicos, técnicos o de gestores culturales. Por eso mismo, la referida propuesta para crear el Ministerio de Cultura fue bien recibida en dichos círculos, pero además tuvo el apoyo suficiente de una parte significativa de la población y, más importante para efectos legales, de los actores políticos del momento, específicamente aquellos que tenían a su cargo la conducción del país desde el Ejecutivo y el Legislativo.

Como muestra, cabe recordar que el 18 de agosto de 2008, Ipsos APOYO (2008) publicó los resultados de una encuesta realizada a 500 personas en Lima sobre aspectos de la coyuntura política del momento. En cuanto a la propuesta del expresidente García para crear un ministerio de cultura, frente a la pregunta «¿aprueba o desaprueba usted el proyecto de creación del Ministerio de Cultura?», el 69% aprobó la medida, frente a un 21% que la desaprobaba y un 10% que no precisaba. Asimismo, es importante puntualizar que a la otra pregunta, «¿qué le parece más conveniente para el país?», el 32% opinó que se debía crear un ministerio que incluya los sectores del turismo y la cultura; el 4%

opinó que se debían crear ambos ministerios por separado; el 15% que no se debía crear ninguno; el 13% que solo debía crearse el de cultura; el 7% que solo debía crearse el de turismo; y un 9% no precisó.

Los resultados de la encuesta ciudadana tuvieron un correlato en las posiciones de los integrantes del Legislativo en el tramo entre el 2008 y el 2010. Al momento de analizar las votaciones y los debates en torno al proyecto de ley para la creación del Ministerio de Cultura, apartado que se desarrolla en el tercer capítulo de la presente tesis, se advierte que cierto sector de excongresistas proponía que el ministerio a crear debía fusionar la rama de cultura con las de turismo, ciencia o tecnología. Sin embargo, se trató de una minoría que no pudo cambiar el sentido inicial del proyecto, el cual buscaba un ministerio de cultura y, en términos generales, fue respaldado por la mayoría de agrupaciones políticas del Legislativo.

1.1.2. Pregunta de investigación

Como se ha señalado, la creación del Ministerio de Cultura le imprimió nuevos aires a la institucionalización cultural en el país, por lo que se torna un acontecimiento cuyas causas deben rastrearse. Inevitablemente, su aparición en los albores del siglo XXI estuvo acompañada de condicionantes internos y externos que explican su actual presencia en el aparato estatal, los mismos que están asociados a la ubicación cronológica de este ministerio en la historia peruana. En efecto, a diferencia de instituciones estatales que se crearon desde las primeras décadas de la República, y que ahora conocemos como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, el

Ministerio de Economía y Finanzas, entre otros, el Ministerio de Cultura apareció todavía en el 2010.

En tal sentido, resulta necesario revisar el proceso y las causas que motivaron a que los actores políticos del Ejecutivo y el Legislativo entre el 2008 y el 2010 permitiesen su creación. Esta operación parte por explorar las condiciones de la negociación política del momento, dado que la propuesta inicial del Ejecutivo no fue aprobada sino pasó por las modificaciones que la oposición solicitaba a efectos de otorgar un voto favorable en las instancias correspondientes. Consideramos que las inquietudes planteadas pueden responderse si se parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿qué agenda política motivó a los decisores políticos del periodo 2008-2010 a aprobar la creación del Ministerio de Cultura?

1.1.3. Hipótesis

Nuestra hipótesis plantea que la aprobación del proyecto de ley que creó el Ministerio de Cultura se debió a una visión compartida del Legislativo y el Ejecutivo del periodo 2008-2010 en torno a la necesidad de una mayor institucionalidad del sector cultural del Estado, tanto por reformas administrativas como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que tornaban necesaria la creación de un ministerio que agrupase y direccionase los distintos organismos culturales del Estado, como por la importancia que la cultura tenía en la sociedad peruana desde los puntos de vista económico, comercial y cultural. Ante esa premisa compartida, la bancada nacionalista, la principal bancada de oposición, logró negociar y concretar la incorporación del Viceministerio de Interculturalidad. Dicha incorporación modificó el organigrama inicial planteado por el Poder

Ejecutivo y defendido por la bancada aprista, que eran más partidarios de un ministerio responsable solo de las industrias culturales y no de los organismos interculturales del Estado peruano, pero que no se opusieron a la condición de la bancada nacionalista porque consideraron que la creación del Ministerio de Cultura era imprescindible debido a la necesidad institucional y a las obligaciones administrativas dictadas por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

1.1.4. Justificación

La importancia de la presente tesis radica en su aporte a los estudios que desde las ciencias políticas se realizan en torno a las reformas de administración y gestión pública aplicadas a organismos estatales en el Perú. Específicamente, este trabajo académico ofrece un estudio sobre la reestructuración estatal ligada al Ministerio de Cultura que, a diferencia de las aproximaciones sobre otros organismos estatales y sus reformas de administración o gestión (Ames, 2014; Chumacero, 2012; Leiva, 2017; y Vizcarra, 2019), no ha merecido un estudio orgánico desde la academia. Asimismo, la presente tesis constituye un esfuerzo por comprender hasta qué punto el segundo gobierno de García, generalmente calificado como neoliberal, se encontró en la necesidad de expandir el cuerpo del Estado mediante la creación del Ministerio de Cultura.

1.1.5. Descripción de la metodología

La metodología de la tesis propone una aproximación a fuentes primarias y secundarias. Por un lado, las fuentes primarias consisten en entrevistas semiestructuradas a siete informantes que permitieron enfocar el contexto en que se creó el Ministerio de Cultura. Las entrevistas no mantuvieron un modelo

invariable para la totalidad de entrevistadas y entrevistados. En efecto, se planteó una división en dos modelos de entrevistas: para exdirectores de organismos del sector cultural y para un exfuncionario del Legislativo en el periodo parlamentario 2009-2010. A continuación, precisamos la distribución de las entrevistas.

Los exdirectores de organismos del sector cultural son Cecilia Bákula (última directora del Instituto Nacional de Cultura), Gustavo Zambrano (exdirector del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos - INDEPA, 2011), Juan Fernández Valle (exdirector de la Dirección Regional de Cultura de Ayacucho del Instituto Nacional de Cultura, 2010) y Santiago Alfaro (exdirector de Industrias Culturales y Artes en el Ministerio de Cultura, 2020).

Adicionalmente entrevistamos a un exfuncionario del Legislativo en el periodo parlamentario 2009-2010: Vicente Otta Rivera (exasesor de la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte).

Las entrevistas fueron esenciales para comprender hechos relacionados con la creación del ministerio y para corroborar impresiones iniciales que se formularon a partir de la revisión de las fuentes secundarias. En ese sentido, resultaron el soporte necesario para seleccionar los conceptos del marco teórico de la tesis y para proponer, en el segundo capítulo, los factores que explican la aparición del Ministerio de Cultura.

Las fuentes secundarias se componen de dos grupos de textos, utilizados en los tres capítulos de la tesis. El primero incluye artículos y libros académicos relativos a la reforma administrativa estatal, las políticas culturales del Estado

peruano, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, el interculturalismo, el multiculturalismo y el proceso sociopolítico peruano. El segundo se compone de textos de corte más bien administrativo y documental. En términos generales, agrupa actas de las sesiones del Consejo de Ministros durante el segundo gobierno de Alan García; informes de la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte en los periodos anuales anteriores a la creación del Ministerio de Cultura; registros de votaciones parlamentarias sobre proyectos de ley para la creación del Ministerio de Cultura; e informes de sesiones en el Pleno del Congreso y en la Comisión Permanente que debatieron la creación del Ministerio de Cultura.

La revisión de tales fuentes permitió comprender las motivaciones que movilizaron a las políticas y los políticos peruanos a proponer y aprobar la creación del Ministerio de Cultura, sobre la base del contexto social, cultural y político previo. Para continuar con esta ruta de investigación, se procede a desarrollar una serie de conceptos propios del marco teórico.

1.2. Marco teórico

Para analizar las dinámicas sostenidas entre los actores del Ejecutivo y el Legislativo durante los dos años (2008-2010) que tomaron el anuncio presidencial, la redacción del proyecto de ley que crearía el Ministerio de Cultura, su modificación, los debates y su aprobación, es necesario partir de un marco teórico que provea las herramientas de análisis. Con ese propósito, a continuación se desarrollan los conceptos de reforma del Estado, relación Ejecutivo-Legislativo e interculturalidad.

1.2.1. Reforma del Estado

De acuerdo con Pierre (2012), en la década de los noventa inició en el bloque occidental un viraje en el modelo de gobernanza, bajo el cual los Gobiernos y sus burocracias debían operar según criterios colectivos. Esta transformación se desarrolló principalmente a nivel de reformas administrativas en el aparato estatal. Así, la reforma del Estado mostraba dos subcategorías: la reforma de la gobernabilidad y la reforma de la gestión pública. En los términos del autor, la primera redefine el sistema del sector público para que el cuerpo burocrático contribuya más a la gobernabilidad democrática. A su vez, la segunda apunta a aumentar la eficiencia, disminuir los costos e impulsar a la burocracia a brindar un mejor servicio hacia la ciudadanía. Por lo tanto, ambos tipos de reformas precisan un grado de flexibilidad en los organismos del Estado, los cuales deben reformular sus lineamientos y estructuras.

En torno a la reforma de la gestión pública, debe rescatarse la corriente de la Nueva Gestión Pública, desarrollada precisamente en el marco de la Europa Occidental del siglo xx y caracterizada por descentralizar los servicios estatales a lo largo del territorio de un país para llegar a toda la población, bajo el entendido de que la relación entre el Estado y el ciudadano debía buscar la semejanza del modelo de atención al cliente (Barzelay, 2003, p. 43).

El hecho de que bajo la Nueva Gestión Pública el Estado buscara proveer de mejores servicios burocráticos a la población le demanda a aquel un mejor conocimiento de las formas de vida y las expectativas de todos los grupos sociales en su territorio. Esto quiere decir que se debe garantizar la comprensión de los distintos grupos sociales para así plantear políticas públicas y servicios descentralizados. Esta estrategia toma en cuenta una serie de objetivos:

existe un consenso en todas las democracias occidentales en torno a la idea de que hay que avanzar hacia una «Administración al servicio del público». Asimismo, cabe hacerlo a partir de una idea de «receptividad» que debe introducirse en nuestras culturas administrativas; de este modo, la administración debería ganar en accesibilidad, comprensibilidad y transparencia hacia la ciudadanía, así como rapidez en solucionar los problemas que plantea la sociedad a partir de políticas públicas formuladas de modo participativo. (Sanz, 1996, p. 425)

En suma, el modelo de la Nueva Gestión Pública implica una modalidad de gestión interesada en aumentar la legitimidad del Estado frente a la población por medio de un manejo más eficiente de las ramas estatales. De esta manera, se la puede situar como parte de la reforma de la administración pública, la cual, según Echebarría y Cortázar (2007), implica una serie de modificaciones que buscan mejorar el grado de eficacia y eficiencia de las organizaciones y su cuerpo burocrático para satisfacer en mayor grado las demandas que la ciudadanía tiene respecto del aparato público (pp. 126-127).

Los autores también precisan que en los países latinoamericanos se produjeron transformaciones en el aparato estatal durante la década de los noventa, motivadas por el proceso de democratización y la profundización de la economía del mercado (p. 123). Estas transformaciones se desarrollaron bajo parámetros ligados a la Nueva Gestión Pública, que impulsaron a los agentes públicos a buscar una mejora en el desempeño de los órganos estatales para que los ciudadanos se sientan más satisfechos al acceder a ellos.

Luego de este preámbulo, vale recordar que a finales del siglo pasado, en el gobierno de Alberto Fujimori, el Estado peruano inició un proceso de recomposición con los procesos de reforma y modernización del Estado. La intención principal radicaba en que el Estado y su burocracia canalicen y

promuevan de mejor manera la inversión privada, ciertamente, pero también se abrió la puerta de la reforma del Estado en nuestro país. Por ejemplo, fruto de dicho esfuerzo apareció la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley n.º 29158, a finales del 2007, que entre otros principios estableció que los organismos del Poder Ejecutivo debían organizarse de manera jerárquica, partiendo de funciones y competencias afines, para evitar que se dupliquen o superpongan funciones entre distintos organismos relativos a una rama del Estado.

El interés por el Ministerio de Cultura partía de esa premisa, pues se buscaba la creación de un organismo que debía diseñar un marco de políticas públicas que las entidades menores del mismo sector debían seguir. Como se muestra en los capítulos siguientes de esta tesis, desde el Ejecutivo liderado por el expresidente García se consideró necesario que un solo organismo y cuerpo burocrático diseñe la política cultural del país, para que sus dependencias no planteen ni ejecuten políticas en otra dirección, lo que supondría políticas dispersas y mayor gasto de las arcas estatales.

En este punto, surge una inevitable duda acerca de la viabilidad de las referidas transformaciones en la administración pública de los Estados latinoamericanos. Al respecto, conviene recordar que Levitsky y Murillo (2013) plantean que varios Estados latinoamericanos se caracterizan por una institucionalidad débil en la que las reglas de juego son volátiles y cambian repentinamente según la visión de los gobernantes y los decisores de turno (p. 93). En modelos presidencialistas como los nuestros, dicha falta de unidireccionalidad entre legisladores y gobernantes de turno, por ejemplo, genera una alta incertidumbre acerca de la permanencia de instituciones formales recientemente creadas, hecho que contribuye a la baja institucionalidad

(p. 96). En la misma línea, otro problema recae en que los Estados latinoamericanos importan modelos institucionales de otras regiones, sin una apropiada evaluación de la pertinencia de un modelo extranjero en un territorio y un sistema diferentes (p. 99).

Cuando se corroboran estas características en el Estado peruano, que efectivamente maneja una baja institucionalidad para reformas del aparato público y que no evaluó mayormente la propiedad de un organismo de rango ministerial a semejanza del Ministerio de Cultura de Francia, resulta de suma relevancia determinar por qué el proyecto de ley que buscaba crear un ministerio de cultura en nuestro país logró prosperar.

La respuesta podría encontrarse en el hecho de que entornos institucionales débiles permiten que una institución se afiance siempre que esta última proponga un cambio moderado en el orden de cosas, a diferencia de una institución con un diseño ambicioso que alteraría con más notoriedad el ambiente y por lo tanto generaría más desconfianza y confrontación (Levitsky y Murillo, 2013, pp. 104-105).

Aquel fue el caso de nuestro ministerio de cultura, en tanto que la propuesta del Ejecutivo pasaba más por reordenar la administración del sector cultural que por aplicar cambios innovadores o drásticos. Reordenamiento que ponía en práctica los dos tipos de reforma planteados al inicio del presente subcapítulo. En primer lugar, la reforma de gobernabilidad, dado que la llegada del ministerio debía redundar en un mejor manejo y valorización de la variedad de costumbres y formas de vida propias de un Estado que gradualmente se ha ido considerando como intercultural, para así ofrecer mejores posibilidades de desarrollo cultural para sus ciudadanos. En segundo lugar, la reforma de la

gestión pública, dada la fusión de los organismos que quedarían adscritos bajo el nuevo ministerio y alineados a sus macropolíticas culturales.

1.2.2. Relaciones Ejecutivo-Legislativo

Nuestro sistema de gobierno presidencialista se sostiene sobre la base de un equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, de forma que el Gobierno y el Parlamento son autónomos, por asimilación de la tradición estadounidense, cuna del presidencialismo y exponente paradigmático de la división de poderes. Por lo mismo, como dirían Nohlen y Garrido (2020), este régimen es bicéfalo en tanto que Ejecutivo y Legislativo disponen del poder entregado por la población. Así, se tiene que las relaciones entre ambos poderes del Estado se cimentan sobre responsabilidades segmentadas que conducen al equilibrio.

Uno de los aspectos que facilitan o dificultan esta relación recae en la composición del Parlamento. Específicamente, en la distribución de las bancadas opositoras que funcionan como el contrapeso político para el Ejecutivo y la bancada oficialista. En esa línea, Nohlen y Garrido segmentan dos tipos de gobierno de acuerdo con el tipo de relación entre Ejecutivo y Legislativo: gobierno presencial unificado y dividido.

El primero destaca porque la mayoría parlamentaria se compone del mismo partido presente en el Ejecutivo. De esta manera, se gobierna sobre la base de un liderazgo presidencial secundado por un Parlamento mayormente compuesto por el partido de gobierno. Por lo mismo, la gobernabilidad y el balance de poderes no afronta mayores sobresaltos, salvo que progresivamente dicha bancada mayoritaria y oficialista se divida de forma considerable. A su vez,

el segundo tipo de gobierno se caracteriza por un Parlamento decididamente más confrontador del Ejecutivo, en tanto que la bancada oficialista no alcanza a la mayoría parlamentaria que asegura la estabilidad.

De esta manera, en el juego político presidencialista las instituciones formales, entendidas como «las normas macropolíticas formales y visibles definidas por la Constitución y las leyes» (Fukuyama, 2006, p. 232), se reflejan en la negociación política entre Ejecutivo y Legislativo acorde con el balance de poderes. Aquello se grafica precisamente en el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007), según el cual el presidente tiene derecho de iniciativa legislativa, que puede canalizar a través de proyectos de ley previa aprobación del Consejo de Ministros. Estos proyectos se deben dirigir al Congreso para su discusión, evaluación y dictamen. Para el caso específico de la creación, fusión o disolución de un ministerio, el mismo artículo refiere que el Ejecutivo debe cursar un proyecto de ley al Congreso, que debe aprobarlo.

Por ello, concretar una iniciativa presidencial interesada en la creación de un ministerio radica en gran medida en la predisposición de todos los actores políticos involucrados en el Congreso. De ahí que en gobiernos presenciales divididos se abra forzosamente una agenda de negociaciones donde resaltan no solo las posturas de los grupos parlamentarios de oposición y de gobierno, sino sus respectivas posiciones de poder. Estas últimas por lo general se basan en la cantidad de votos de cada agrupación, capital político que condicionará en qué términos se aprueba, desaprueba o reformula un proyecto de ley.

1.2.3. Interculturalismo

Una de las corrientes de pensamiento contemporáneas que ha calado en las relaciones sociales de las últimas décadas es el interculturalismo. Para ahondar en él, primero se le debe diferenciar del multiculturalismo. Este último, propio de la modernidad, invita a aceptar la existencia y validez de culturas que, por ser distintas y diversas, se rigen por sus propias agendas y cosmovisiones. Como recuerda Reygadas (2014), el paradigma del multiculturalismo apuesta por la autodeterminación y el respeto a la diversidad cultural, y se inspira en valores como la tolerancia y los ideales libertarios y de fraternidad de la Revolución Francesa (p. 22). De ahí que motive a políticas cuya finalidad radica en que grupos etnoculturales no dominantes en un territorio compartido obtengan mayor reconocimiento público, ya sean «viejas» o «nuevas» minorías en una sociedad (inmigrantes, poblaciones indígenas, etc.) (Kymlicka, 2009, p. 29).

Si se consideran los históricos grados de desigualdad entre las sociedades de nuestro mundo, esta manera de concebir la realidad cultural de las sociedades o los Estados fue positiva, más todavía para la situación de los países latinoamericanos que, desde su fundación como repúblicas, privilegiaron sus políticas públicas y cuerpo burocrático para el servicio de la cultura «criolla» de influencia occidental. A diferencia de la realidad europea donde el interculturalismo se interesa en integrar a los inmigrantes de países periféricos, en el caso latinoamericano se pretende integrar a culturas dentro de un mismo territorio y Estado.

En esa medida, la validación de diversas culturas fue un primer paso para que las estructuras de poder empiecen a aplicar las políticas públicas en su favor. A pesar de ello, con el paso de las décadas se advirtió que el multiculturalismo

constituía una corriente de reconocimiento vertical, puesto que a nivel estructural, se seguía consolidando y fortaleciendo a la «cultura oficial», la cual subordinaba a las menos favorecidas. De ahí que se plantee que la visión multicultural no trasciende de lo descriptivo al limitarse a señalar y permitir la cohabitación de culturas, reconocimiento que no necesariamente se traduce en un mismo trato político y burocrático para todas.

El interculturalismo marca una diferencia en ese aspecto, ya que es una corriente más normativa que descriptiva, al encargarse de fijar los protocolos políticos, constitucionales, legales, entre otros, para que las distintas culturas no solo reconozcan y validen sus diferencias, sino también interactúen entre sí y se retroalimenten bajo un ambiente plenamente democrático. Walsh (2005) lo sintetiza de la siguiente manera: un intercambio cultural de grupos sociales que se comunican, respetan y enseñan entre sí, intercambio que busca dejar atrás la dinámica de subordinación entre distintas culturas.

Considerando las diferencias entre las dos corrientes abordadas, autores como Tubino (2002) indican que el multiculturalismo está presupuesto en la visión intercultural porque en principio esta última también plantea la reducción de asimetrías entre culturas (p. 74). El autor también sostiene que el multiculturalismo se limita a producir sociedades paralelas, mientras que el interculturalismo anhela sociedades integradas con relaciones simétricas entre sus culturas, por lo que si el multiculturalismo apuesta por la tolerancia, el interculturalismo más bien pretende el diálogo (Tubino, 2004, p. 14).

En términos de una agenda política, la autora resalta que la interculturalidad fija los recursos para mantener «la unidad en la diversidad», de forma que se devalúa y acepta la diversidad en lo que era considerado un Estado

nación singular (Walsh, 2007, p. 54). Entonces, el interculturalismo implica intercambio de saberes distintos para lograr sociedades equitativas y justas que se retroalimentan en un proceso continuo. A raíz de los beneficios de su aplicación en un contexto como el nuestro, la Comisión de la Verdad y Reconciliación recomendó que el Estado peruano aplique una visión intercultural en su política estatal, para que así se superen gradualmente problemas estructurales en el trato hacia nuestras culturas, que se reflejan en grupos sociales más proclives a ser violentados por falta de agencia estatal y de reconocimiento, como en efecto sucedió con la zona andina del país durante los ochenta.

Por lo señalado, una sociedad más armónica con entendimiento intercultural precisa de la intervención del Estado para sostener el respeto, aprendizaje e intercambio de las culturas. Necesariamente serán las políticas públicas las que incluyan a los distintos grupos sociales a través de la transformación de los organismos e instituciones que convergen en el Estado (Kymlicka, 2009, p. 40; 2003, p. 326).

Cabe resaltar que en los Estados latinoamericanos el interculturalismo se aplicó sobre todo a nivel de políticas educativas. En esa línea, Tubino (2004) llama la atención acerca de cómo los Estados latinoamericanos pasaron a proponer un modelo de educación intercultural, de respeto y valoración por las distintas culturas en un territorio, en oposición al modelo de educación previo que forjaba un Estado nación con jerarquías entre las culturas (p. 2).

Para concluir con el presente capítulo, conviene destacar la utilidad del marco teórico y los conceptos desglosados para la formulación de la hipótesis. En primer lugar, ha sido conveniente explorar las relaciones entre el Ejecutivo y

el Legislativo en el sistema presidencialista, puntualmente las negociaciones fruto de la separación de poderes, porque si bien la posibilidad de crear el Ministerio de Cultura surgió como una iniciativa presidencial, esta requería ser aprobada en el Congreso. Esto se corrobora en el hecho de que bancadas específicas como el Partido Nacionalista aprovecharon su capital político al ser la primera fuerza de oposición en el Parlamento para negociar los términos con que se terminó aprobando la creación del Ministerio de Cultura.

En segundo lugar, también fue oportuno situar el proceso de discusión política sobre el Ministerio de Cultura en el marco de la reforma del Estado. En efecto, que la reforma de gobernabilidad y, sobre todo, la reforma de gestión pública hayan estado en curso durante la redacción y el debate del proyecto de ley correspondiente muestran que los actores políticos involucrados en la creación del ministerio respondían a los requerimientos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la cual apareció en 2007 y se estaba aplicando gradualmente en distintos sectores del Estado peruano.

Por último, abordar el interculturalismo contribuyó a precisar en qué medida los principios de gestión intercultural que se estaban aplicando en nuestro país calaron en el imaginario de los actores políticos y sociales. Así se entiende el pedido del Partido Nacionalista para que el Ministerio de Cultura contase con un Viceministerio de Interculturalidad. Aunque este último no formaba parte del plan inicial del Ejecutivo, fue respaldado no solo por el poder de negociación de dicha bancada, sino por la propia conciencia de los congresistas de la pertinencia de un organismo abocado a mejorar la integración de culturas históricamente desfavorecidas por el Estado.

CAPÍTULO 2: EL TRÁNSITO HACIA UN MINISTERIO DE CULTURA: ORGANISMOS CULTURALES DEL ESTADO PERUANO Y FACTORES EXPLICATIVOS

Para abordar el proceso de creación del Ministerio de Cultura resulta necesario cartografiar qué organismos lo antecedieron y bajo qué parámetros operaron. Por lo tanto, inicialmente el presente capítulo explora los organismos culturales del Estado peruano, en especial los correspondientes al siglo XX, que por sus funciones, políticas culturales y estructura fueron las entidades más equiparables al Ministerio de Cultura. Asimismo, se rescatan diversas iniciativas que, sobre todo entre finales del siglo pasado e inicios del presente, propusieron o intentaron sin éxito la concreción del ministerio. Posteriormente, se plantean cuatro factores que explican la creación de este organismo: cultural, social, internacional y administrativo.

2.1. Organismos y políticas culturales del Estado peruano

Para abarcar los procesos en materia de gestión de la cultura a lo largo de la historia del Estado peruano, resulta oportuno mapear los organismos culturales más importantes antes del Ministerio de Cultura. Si bien el propósito de la presente tesis no supone una exploración pormenorizada de cada uno, a continuación planteamos sus aspectos más representativos con la finalidad de entender la mirada del Estado hacia la cultura a lo largo de las décadas y cómo aquella se vertió en organismos y políticas culturales.

En principio, vale recordar que la cartografía que presentamos solo incluye organismos estatales. Aunque en los albores de la república iniciativas u organizaciones privadas como la Sociedad de Amantes del País promovieron actividades y programas culturales bajo la formación de bibliotecas y museos particulares, con la consigna de preservar o promover lo que se consideraba cultura, por las propias intenciones de la tesis limitamos la revisión a organismos públicos dependientes del Poder Ejecutivo.

Lumbreras (2006) aborda algunos organismos culturales en nuestra historia republicana. Repasa la creación de la Biblioteca Nacional (1821), el Museo Nacional (1822) y la Sociedad Patriótica de Lima (1822) como los antecedentes más notables de organismos en el siglo XIX que administraban el patrimonio cultural del país, aunque se debe precisar que esta última tuvo una función más política que administrativa o preservativa del patrimonio cultural peruano.

Una de las entidades más importantes ha sido la actual Biblioteca Nacional del Perú, creada en 1821 por el ex protector del Perú, José de San Martín. De los mencionados por Lumbreras, fue el organismo que mejor desarrolló su institucionalidad, como se puede advertir en líneas siguientes. Primero dependió del Ministerio de Gobierno y de Relaciones Exteriores, y luego en 1825 del Ministerio de Instrucción Pública, Beneficencia y Negocios Eclesiásticos (hoy Ministerio de Educación). En sus inicios, la biblioteca se forjó con la donación de colecciones privadas y la expropiación del patrimonio libresco de instituciones religiosas, situación corriente en las bibliotecas nacionales de los entonces nuevos Estados nación que se formaban en nuestro continente durante el siglo XIX (Aguirre, 2018, pp. 11-12).

El Museo Nacional fue creado también por San Martín en 1822, con la consigna de agrupar piezas de los legados incaico y colonial, además de reunir minerales y diversos objetos preciosos propios del suelo peruano. Luego de diversos vaivenes a lo largo de las décadas, en los que afrontó dificultades por su baja institucionalidad, se convirtió en 1992 en el actual Museo Nacional de Arqueología, Antropología e Historia del Perú.

Hubo otros organismos, en especial museos que funcionaron en paralelo al que fuera el Museo Nacional, sobre todo en el siglo XX, pero sin duda el Museo Nacional y la Biblioteca Nacional han sido los más significativos. Aun así, cabe agregar un organismo más a los mencionados por Lumbreras: el Archivo General de la Nación, fundado en 1859 como Archivo General y creado definitivamente en 1861. Por problemas asociados a su baja institucionalidad fue disuelto en los primeros años de su historia, de manera que sus archivos, en general textos jurídicos, pasaron a ser resguardados por la Biblioteca Nacional. Se reinauguró en 1872, pero no fue hasta 1919 que inició su proceso de separación de la Biblioteca Nacional. Un siglo más tarde, en 1968, pasó a formar parte del Instituto Nacional de Cultura, importante organismo sobre el que se discurre más adelante, y desde 1972 pasó a denominarse Archivo General de la Nación. En general, se ha encargado de conservar el patrimonio documental del país.

Los problemas institucionales de estos organismos en los siglos XIX y XX derivaron en sus desactivaciones, traslados hacia entes más sólidos, entre otras variaciones. A su vez, los roles que tuvieron permiten delimitar la manera en que los distintos gobiernos condujeron la política cultural. Se trata de un criterio que compartieron los Estados latinoamericanos, que consistió en que los organismos culturales diseñasen sus labores en función al patrimonio cultural que debían

organizar y proteger. Progresivamente, a esa tarea protectora del acervo cultural se le añadieron labores como la organización de exposiciones de pintura, libros y demás muestras artísticas con la finalidad de acercar a la ciudadanía a la producción cultural.

Es decir, estos organismos operaban según una lógica acumulativa direccionada para aumentar y proteger nuestro patrimonio cultural, con la excepción parcial en el caso de la Biblioteca Nacional. Al respecto, cabe recordar los planteamientos de Aguirre (2018), quien sostiene que en dichos periodos las bibliotecas aportaron a la difusión del conocimiento, por lo que fueron cruciales para la formación de los Estados nación latinoamericanos, sobre la base de un ideal de orden republicano e ilustrado (pp. 24-25).

Como sugiere el autor, se entendió en aquel entonces a la biblioteca pública como un centro de formación. La administración del capital cultural pasaba por un sentido educativo y performativo. Este aspecto resulta relevante porque se desprende que en los primeros siglos del Estado peruano se determinó que el patrimonio cultural era útil para la educación de la población. La Biblioteca Nacional se diferenciaba de los demás organismos culturales porque cumplía con la formación de saberes en la sociedad.

Con el paso de las décadas, en el siglo xx, se optó por organismos que desarrollasen políticas culturales más integrales, a diferencia de las entidades reseñadas, que operaban de manera independiente. Destacó inicialmente la Dirección de Educación Artística y Extensión Cultural, creada el 1 de abril de 1941 mediante la Ley n.º 9359, Ley Orgánica de Educación Pública, que mostraba un primer esfuerzo del Estado para diseñar lineamientos a los que debían acoplarse los organismos culturales del país. Más adelante, la Comisión

Nacional de Cultura, creada por el Decreto Supremo n.º 48 el 24 de agosto de 1962 y disuelta el 24 de septiembre de 1965 mediante la Ley n.º 15624, Ley de fomento de la cultura, se encargó de fomentar y difundir la cultura dentro del ámbito nacional.

No obstante, las políticas que desarrollaban dichos organismos no eran lo suficientemente sólidas para su aplicación en las entidades culturales del Estado, las cuales, aunque en menor medida que antes, todavía operaban como islas aisladas ya que no había una política cultural integral, partiendo de la idea de que una política cultural es un conjunto de normativas y proyectos orientados a democratizar la producción y el consumo de objetos y servicios culturales, con la finalidad de mejorar la vida simbólica y material de una sociedad (Ministerio de Cultura, 2012, p. 7). Muchas propuestas de política cultural no se consolidaron como políticas estatales, de forma que no se alinearon bajo un mismo prisma las tareas y los programas culturales del Estado.

La situación empezaría a revertirse con la aparición del antecedente más lejano del actual Ministerio de Cultura, a saber, la Casa de la Cultura del Perú, creada el 10 de junio de 1963 bajo el Decreto Ley n.º 14479, y dependiente de la Comisión Nacional de Cultura (hasta 1965, cuando esta última fue disuelta). La Casa de la Cultura del Perú debía dirigir los organismos administrativos correspondientes, en especial la red de museos, y ejecutar la política diseñada por la Comisión Nacional de Cultura. En ese sentido, su labor dependía parcialmente de la Comisión Nacional de Cultura, pero también tenía la autoridad para dirigir a los organismos restantes de menor rango.

Por sus labores, con el surgimiento de la Casa de la Cultura se puede plantear que el Estado peruano, a comparación de décadas pasadas, mostraba

una estrategia basada en la administración y la difusión de la cultura y sus organismos correspondientes como modelo de desarrollo para la población peruana. Se visibilizaba el tránsito exhibir el patrimonio cultural de una forma inorgánica a una estrategia que promovía y administraba el patrimonio cultural con mayor uniformidad entre las entidades del Estado. De ahí que la Casa de la Cultura fuese el antecedente más lejano del Ministerio de Cultura, en tanto que se constituyó como la entidad que articuló a los organismos culturales existentes de su época. Fue disuelta el 9 de marzo de 1971 mediante el Decreto Ley n.º 18799, Ley Orgánica del Sector Educación.

Este último decreto, entre otras medidas, daba luz al Instituto Nacional de Cultura, que sería el encargado de promover la cultura peruana, además de conservar y proteger el patrimonio arqueológico, histórico, artístico y cultural, y la propiedad intelectual. Su importancia también radicó en que absorbió a organismos culturales como la Biblioteca Nacional y el Archivo General de la Nación. Asimismo, asumió las funciones y los recursos de la Casa de la Cultura del Perú. Por lo tanto, desde su creación estuvo encargado de proponer y ejecutar la política cultural del Estado peruano. Ahora bien, para entender sus labores resulta necesario situar el surgimiento de dicho organismo en el marco de la reforma educativa del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas.

Efectivamente, a las ya tradicionales labores de administración, preservación y exhibición del patrimonio cultural, además de las labores de difusión de dicho patrimonio, el Instituto Nacional de Cultura le agregó una política que pretendía desarrollar la capacidad crítica y creativa del ciudadano peruano, sobre la base de los elementos de nuestra cultura. En ese sentido, se puede observar cierta innovación en el hecho de que si bien se seguía pensando

la cultura con un enfoque educativo, esta vez era a mayor escala, puesto que no se entendía la difusión de cultura como se buscó con la Biblioteca Nacional, sino más bien se pretendió calar mucho más en la sociedad, en el sentido de ayudar a forjar una identidad peruana, a la vez que recoger esos valores para desarrollar una capacidad crítica en torno a los problemas histórico nacionales. Como precisa Ruiz (2016), dentro de la reforma educativa que impulsó el régimen velasquista, uno de los ejes que cambiaría la visión de país en las nuevas generaciones suponía un mejor entendimiento de las distintas culturas que cohabitaban el Perú.

Si bien la reforma se implementó solo desde 1970 hasta 1974, fue el punto de partida de una renovada mirada del Estado en cuanto a política cultural. De esta forma, fue bajo el gobierno de Velasco que se impuso una política pública orientada a administrar más eficientemente el patrimonio cultural del Perú y a promover un mayor entendimiento entre las culturas del país.

Otro aspecto que ejemplifica hasta qué punto el Instituto Nacional de Cultura se diferenció de los organismos anteriores y fue un antecedente del Ministerio de Cultura radica en que promovía una política cultural del Estado, difundía en el extranjero los valores culturales peruanos, y propiciaba la cooperación con personas e instituciones públicas y privadas para avanzar en la promoción y el desarrollo de la cultura, de acuerdo con el Decreto Supremo n.º 17-ED/72 (citado en Instituto Nacional de Cultura, 2002, pp. 7-8). De todas maneras, vale recordar que el Instituto Nacional de Cultura también fue una dependencia del Ministerio de Educación, lo que deja claro la visión del sector cultural como un espacio correspondiente al terreno educativo.

Como puede desprenderse de la revisión de los principales organismos culturales en nuestro país hasta finales del siglo xx, la promoción del desarrollo cultural bajo un prisma multicultural o intercultural fue muy incipiente, sobre todo hasta la segunda mitad de dicho siglo, cuando se avanzó, aunque primariamente, a raíz de las políticas culturales del Instituto Nacional de Cultura. Antes de ello, sobre todo en el siglo xix, el Estado peruano adoptó una postura monocultural en su gestión de la diversidad cultural y de la administración del patrimonio cultural.

Aquello tiene un correlato en el hecho de que el Estado buscó «modernizar» la sociedad peruana a lo largo de la historia republicana, para lo cual privilegió al grupo cultural afincado en la urbe costeña. En otras palabras, se estaba fortaleciendo a una ciudad letrada que diseñaba la vida cultural, política y estatal bajo las pretensiones de los valores modernos de Occidente: bibliotecas, arte moderno, museos, entre otros elementos que dejaron una huella en la percepción de la cultura. No se trató de una política exclusiva del Estado peruano, puesto que fue un mecanismo compartido por los países de la región sudamericana. Como explica Mejía (2004), estos tomaron como modelo el Ministerio de Cultura de Francia, creado en 1959, y los lineamientos de la Unesco sobre políticas culturales, y se estructuraron sobre la base de la conservación del patrimonio cultural, el fomento de las artes y la difusión cultural. Esos patrones los desarrollaron imaginando una nación hipotéticamente homogénea y monolingüe.

2.2. Iniciativas fallidas hacia un ministerio de cultura

La creación del Ministerio de Cultura en el 2010 concretó una iniciativa que a lo largo de nuestra historia no planteó únicamente el expresidente García. Desde el siglo pasado, diversos actores académicos, políticos y burocráticos plantearon la necesidad de su creación.

En primer lugar, encontramos un artículo publicado en 1959 en *El Comercio* por el conocido escritor peruano Sebastián Salazar Bondy. Durante el segundo gobierno de Manuel Prado Ugarteche, y en el mismo año de la aparición del ministerio de cultura francés, Salazar Bondy discurría a propósito de una iniciativa legislativa para crear un ministerio de cultura en nuestro país. Aunque no se ha podido constatar desde qué agrupación política surgió tal iniciativa, sí quedaba clara la posición del escritor, quien reclamaba que un eventual ministerio no solucionaría los problemas estructurales del sector cultural, de forma que sostenía que su presencia no debía ser obligatoria. Más bien, proponía que el Estado debía asignar más recursos al organismo correspondiente (probablemente se refería a la Dirección de Educación Artística y Extensión Cultural creada en 1941) y contar con un mejor cuerpo burocrático, capacitado en el rubro.

Décadas más adelante, entre finales del siglo pasado e inicios del presente, se llevaron a cabo dos seminarios-talleres promovidos por el Instituto Nacional de Cultura y la Representación de Unesco en el Perú: «La Convención del Patrimonio Cultural y Natural y el Manejo de los sitios inscritos en la lista del Patrimonio Mundial» (Cusco, 1998) y «El Patrimonio Mundial en Perú: Tres planes de manejo» (Lima, 2000).

Entre los asistentes al primer evento estuvieron principalmente los directores regionales del Instituto Nacional de Cultura, a quienes se capacitó para que conduzcan mejor los nueve patrimonios culturales que el país tenía hasta la fecha y para repensar distintos temas relacionados con la gestión del patrimonio cultural. Se llegó al consenso de que se debía promover la discusión ciudadana sobre política culturales que establezcan los lineamientos culturales del Estado peruano y propongan la creación de un Ministerio de Cultura (Representación de la Unesco en Perú, 2003, p. 20). Además del debate ciudadano, se proyectaba que el propio Instituto Nacional de Cultura debería guiar esa propuesta, bajo el entendido de que lineamientos culturales que posibiliten la creación de un Ministerio de Cultura permitirían un sistema legal apropiado (Representación de la Unesco en Perú, 2003, p. 22).

Los eventos reseñados fueron importantes porque integraron a los directores regionales del Instituto Nacional de Cultura con otros responsables de organismos culturales, además de especialistas en la materia. También fue relevante que a dichos eventos concurren funcionarios del Ministerio de Cultura de Colombia, quienes aportaron la experiencia de un ministerio ya constituido. De igual manera, la participación de la Representación de la Unesco en Perú ejemplificó cómo una organización internacional, a través de la cooperación técnica, establecía mecanismos para orientar a una entidad cultural pública a que administre de mejor forma su patrimonio cultural, en especial el que comprendía la arqueología y las muestras en los museos.

Por otro lado, uno de los problemas sobre los que más se incidió, a propósito del patrimonio cultural, especialmente el patrimonio arqueológico, fue el desequilibrio de poder entre el Instituto Nacional de Cultura y los gobiernos

municipales, ya que estos últimos eran autónomos (Representación de la Unesco en Perú, 2003, p. 64). Se resaltaba el insuficiente grado de autonomía del Instituto Nacional de Cultura, pues tenía menos margen para proteger o tomar decisiones relativas al patrimonio arqueológico en las diferentes localidades del país, a diferencia de los gobiernos municipales, que podían decidir el destino de dicho patrimonio si había un proyecto de construcción de por medio. En síntesis, se sostenía que los gobiernos municipales no necesariamente apostaban por la preservación del patrimonio y que el Instituto Nacional de Cultura no tenía las herramientas para hacerles frente, por lo que se tornaba necesario un organismo como un ministerio, con más poderes y facultades.

Unos años más adelante, la excongresista aprista Elvira de la Puente (congresista en dos periodos: 2000-2001 y 2001-2006), durante el gobierno de Alejandro Toledo, propuso la creación del Ministerio de Cultura, Ciencia y Tecnología. En la campaña para elecciones del 2006, donde buscó sin éxito la reelección congresal, una de sus propuestas consistía en proponer la creación del Ministerio de Cultura (La República, 2006). Por eso mismo no sorprendió que, en medio del proceso de discusión que suscitó la iniciativa del expresidente García, la excongresista se mostrase a favor del proyecto, señalando que este debía contar con tres viceministerios: patrimonio cultural, fomento de artes y letras, y ciencia y cultura (Andina, 2008).

Asimismo, durante el gobierno de Toledo, específicamente el 9 de abril de 2002, el excongresista Rodrich Ackerman Jacques presentó un proyecto de ley para crear un Ministerio de Cultura y Turismo (Proyecto de Ley n.º 02490), que finalmente no prosperó (Congreso de la República, s. f.). Una semana después,

el 16 de abril, el excongresista César Acuña también presentó un proyecto de ley para la creación de un Ministerio de Cultura, Turismo y Patrimonio Cultural (Proyecto de Ley 02556), que, como en el caso anterior, no tuvo buen destino (Congreso de la República, s. f.).

Más llamativo todavía, en su último mensaje presidencial de 28 de julio ante el Congreso, en 2005, el expresidente Toledo indicó que en las siguientes semanas propondría la creación del ministerio de cultura y precisó que la Biblioteca Nacional del Perú tendría un nuevo local (Congreso de la República, s. f.). No obstante, el Ejecutivo no cursó al Legislativo ningún proyecto relativo a un ministerio de cultura.

Cabe recordar que en el 2001, durante dicho gobierno, se creó la Comisión Nacional de Cultura, como parte del interés del Ejecutivo para elaborar una propuesta de política cultural que fuese impulsada por el Estado. Una de las sugerencias que planteó dicha comisión, a través de los «Lineamientos de Política Cultural» que presentó al Ejecutivo, consistió en la creación del Ministerio de Cultura, pero el gobierno no impulsó dicha recomendación y en cambio desactivó la comisión en el 2003.

Por otro lado, la revisión de las actas de las sesiones del Consejo de Ministros durante la gestión presidencial de Toledo permite constatar que no se abordó la posibilidad de impulsar un ministerio de cultura. En ese sentido, el anuncio del expresidente en su último mensaje de 28 de julio se debe entender como un hecho aislado antes que como el resultado de recomendaciones técnicas o de discusiones con sus ministros.

Durante el siguiente periodo gubernamental, el 4 de diciembre de 2006, la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte organizó una mesa de trabajo con participación de gestores culturales, asesores del Congreso, entre otras personalidades, en la que se propuso la elaboración de un proyecto de ley para la creación de un ministerio de cultura (Congreso de la República, 2007b, p. 49).

Por último, el 9 de noviembre de 2006 el excongresista de la bancada aprista Luis Wilson Ugarte presentó el Proyecto de Ley n.º 632/2006-CR, que proponía la creación del Ministerio de Cultura sobre la base del Instituto Nacional de Cultura (además de la Biblioteca Nacional, el Sistema Nacional de Archivos, el Instituto Nacional de Radio y Televisión y el INDEPA). Dicho proyecto fue archivado el 28 de marzo de 2007 por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, puesto que no cumplía requisitos como no tener iniciativa de gasto, ni llevaba la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros (Congreso de la República, 2007a).

En cambio, el Proyecto de Ley n.º 3622/2009-PE que terminó siendo aprobado en el 2010 sí cumplía la condición de contar con la opinión técnica de la Presidencia del Consejo de Ministros, toda vez que era una propuesta del Ejecutivo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, como lo dictaba el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

2.3. Factores que explican la aparición del Ministerio de Cultura

Cuando se analiza el caso peruano, se observa que el mayor grado de institucionalidad que los actores políticos del periodo parlamentario 2008-2010 quisieron darle al sector cultural mediante la creación del Ministerio de Cultura respondió a una serie de factores propios de la realidad peruana de inicios del siglo XXI. En conjunto, permiten comprender por qué dicho ministerio se creó a casi doscientos años de la fundación del Estado peruano.

2.3.1. Factor cultural

Como se advirtió en el capítulo anterior, el enfoque multicultural no era el más apropiado para gestionar la realidad del país porque se limitaba a reconocer las diferencias culturales. La gestión bajo dicho enfoque no desplegaba con eficiencia políticas públicas para el desarrollo y la integración de las sociedades marginadas dentro del territorio nacional. Se podría plantear que, por muchas décadas, el país

en ocasiones se reducía a un núcleo monocultural que aceptaba expresiones multiculturales en la periferia del sistema o bien se avanzaba hacia una política en la que las diversas culturas lograban hacer efectiva su anhelo de expresión sin lograr el contacto con otras culturas, incluso a partir de medidas administrativas impuestas desde el poder. La crítica a las diversas soluciones multiculturales condujo al debate de la interculturalidad, sostenida en la idea de lo incompleto de las culturas y, por tanto, de su necesaria apertura hacia el otro para lograr una plena realización *[sic]*. (Nivón, 2014, p. 56)

Como ejemplo puede mencionarse el reconocimiento de comunidades indígenas en las constituciones de 1920 y 1933. En paralelo, distintas comunidades obtenían visibilidad ante el Estado como resultado de los movimientos sociales del siglo XX.

Dichos procesos de reconocimiento en nuestro país se aceleraban por el aumento de la concientización en distintos países sobre la diversidad cultural. Esta concientización daba cuenta no solo de la diversidad entre países, sino entre las propias comunidades de un país. La globalización consiguió que el Estado peruano fuese incorporando en sus políticas públicas aquella visión que venía desarrollándose en Estados occidentales.

Con el transcurso de las décadas, en el siglo xx se asumió que el enfoque multicultural era insuficiente porque si bien abogaba por el respeto hacia las diferentes culturas dentro de un territorio, no necesariamente fomentaba la integración ni el diálogo entre ellas, a diferencia del interculturalismo. Para el viraje de una corriente a otra fue fundamental la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales (Mondiacult) de 1982, la cual

puso el foco en la identidad cultural, instaló los conceptos de democracia y educación cultural, de descentralización de la cultura y de protección del patrimonio inmaterial, e instauró la idea de ampliar el concepto de cultura más allá de la alta cultura, con lo cual promovió el desarrollo de las expresiones culturales propias de cada pueblo. (OEI, 2014, p. 174)

Con la incorporación de esta visión en el manejo de los Estados, hacia finales del siglo xx la diversidad se entendía de otra manera. En específico, en el caso peruano se advertía la transformación de un Estado multicultural en uno intercultural, dado que 1) el Estado ya no estaba representado únicamente por el tradicional grupo dominante; y 2) los colectivos históricamente excluidos ya eran reconocidos, de forma que sus miembros no solo eran ciudadanos reconocidos como tales, sino tenían una participación activa en la sociedad civil, la política y el aparato público.

Dicho cambio gradualmente introdujo políticas públicas de integración cultural mediante los organismos a cargo, en especial el Instituto Nacional de Cultura. La aplicación de este enfoque tuvo implicancias en la toma de decisión de los actores políticos involucrados en la discusión sobre la creación del Ministerio de Cultura, quienes se vieron influenciados por la visión interculturalista.

Bajo estos nuevos términos, y gracias a un mundo cada vez más globalizado y a las luchas por reconocimiento simbólico, político y social de diversos actores sociales a lo largo del Perú, en las últimas décadas el Estado ha reconfigurado su concepción de cultura, con lo cual ha descentralizado sus servicios y ampliado los artículos de su constitución a favor de las culturas. Asimismo, ha dejado aquella administración acumulativa del capital cultural, que resaltó sobre todo en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, bajo la cual se limitaba a aumentar y exponer patrimonio cultural como libros, cuadros, entre otros, para evidenciar una perspectiva diferente de qué entendía por patrimonio cultural y cómo debía administrarlo.

Sumado a lo anterior, esta nueva concepción de la cultura que manejan tanto el Estado como la ciudadanía se ha desarrollado en paralelo al proceso de democratización en el país. Siguiendo las ideas de Reátegui (2006), en las últimas décadas el Perú afrontaba un tránsito hacia la democracia que conjugaba dos procesos. El primero aludía únicamente al cambio de mando de los actores gubernamentales. Es decir, entendía la democracia como la voluntad de los organismos públicos y de la población peruana por respetar los resultados de los comicios.

Por otro lado, el autor considera que el segundo proceso implicaba una transformación cultural. Así, toma como punto de partida las conclusiones que ofreció la Comisión de la Verdad y la Reconciliación sobre la época del terrorismo para proponer que el Perú evidenciaba un viraje lento hacia la democracia, aunque con un Estado todavía centralizado. Reátegui entiende que, en este caso, la democracia implica el reconocimiento y el conocimiento de todas las culturas, andinas, selváticas y de la costa, como parte de la identidad peruana. Considera que, luego de los embates que sufrieron muchas comunidades a causa de la lucha contra el terrorismo, el informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación permitió una mayor comprensión de la discriminación y desigualdad en el imaginario de la sociedad limeña.

2.3.2. Factor social

Las implicancias del factor cultural pueden verse en otros terrenos, como el factor social, que también ayuda a comprender la aprobación del proyecto de ley que creó el Ministerio de Cultura. En principio, se puede señalar que una de las consecuencias del nuevo entendimiento sobre la diversidad cultural y de los cambios en la administración del sector cultural fue la progresiva modificación de los artículos de la constitución.

Efectivamente, las políticas que el Estado regulaba con un mayor favorecimiento a grupos concretos fueron modificándose con el paso de los procesos sociohistóricos. Al respecto, Mejía (2009) precisa que en el periodo de entre siglos, los Estados latinoamericanos atravesaron un proceso de reordenamiento según principios de pluralidad, plurinacionalidad, diversidad, multiétnica e interculturalidad, lo cual se expresó en sus nuevas constituciones,

cambio iniciado con la constitución de Guatemala de 1985 y que en nuestro caso se daría en 1993 (p. 110). En tanto los propios términos de la constitución iban cambiando, la gestión cultural de cada Estado afrontaba una modificación. De esta manera, pasaban de comprender la cultura solo en términos de industrias creativas y culturales, y de protección del patrimonio, a atender también la agenda intercultural.

Palomino (2016) reseña dicho proceso al recordar las modificaciones que trajeron consigo las últimas constituciones del país, las cuales pasaron de invalidar la cultura de pueblos indígenas a reconocer su valor intrínseco:

hasta la Constitución Política de 1979, [se] prescribió que: «(...) El Estado respeta y protege las tradiciones de las Comunidades Campesinas y Nativas. Propicia la superación cultural de sus integrantes» [...] [y] se estableció [a] [...] los indios [...] jurídicamente como «menores, rústicos y miserables, hermanos menores de los colonizadores». Dicha inferioridad, a nivel jurídico, ha sido desechada en la Constitución Política de 1993, en la que se opta por la tutela constitucional vía reconocimiento de la diversidad cultural de la nación peruana y se apuesta por una integración. (p. 65)

El grado de cumplimiento de los mandatos constitucionales de la Carta Magna de 1993 se ha puesto en entredicho en reiteradas ocasiones, al punto que en el contexto del anuncio y el debate de la creación del Ministerio de Cultura no se cumplían al dedillo los artículos de la constitución. Eto y Rodríguez (2009) señalaban en su momento que la constitución peruana era nominal en tanto que sus preceptos no se concretizaban como era necesario (pp. 18-19). Sin embargo, autores como Huber, Hernández y Zúñiga (2011) resaltan que las relaciones entre el Estado peruano y la sociedad se han sincerado en tanto que nuestra heterogeneidad ya no se niega en el discurso, sino ha sido recalificada

positivamente y es la base de las políticas estatales necesarias para asegurar la gobernabilidad y mejorar los servicios brindados a la población (p. 14).

Este proceso de cambio muestra dos aristas para entender la relación entre la sociedad peruana contemporánea y el Estado peruano. Por un lado, está la diferencia entre los valores materialistas y posmaterialistas, para cuyo concepto debemos atender a los planteamientos de Inglehart (1998), quien propone que el contexto de la posguerra europea estuvo caracterizado por una estabilidad económica que alteró los usuales valores materialistas. Estos se relacionan con la seguridad física y la estabilidad económica (p. 3). El cambio devino en una proximidad cada vez más apremiante hacia valores posmaterialistas que engloban la expresión de la identidad y la calidad de vida (p. 3). En ese sentido, Inglehart plantea que el tránsito de una sociedad con valores materialistas hacia otra con valores posmaterialistas se refleja en el paso de una generación a otra:

las sociedades con *niveles* altos de desarrollo económico tienen *niveles* relativamente altos de valores posmaterialistas; y las sociedades que han experimentado tasas relativamente altas de *crecimiento* económico muestran *diferencias* relativamente grandes entre los valores de las generaciones jóvenes y los de las viejas. (p. 173)

Si convenimos en que los valores posmaterialistas implican la necesidad de las garantías de expresión de las diversas identidades culturales y la venia hacia las distintas ideologías que confluyen en una sociedad, estaremos de acuerdo con que parte de la población peruana, influenciada por dichos valores posmaterialistas, reclamaría más labores del Estado frente a tales necesidades:

Grupos constituidos en torno a identidades que antes eran escondidas, oprimidas o negadas —el género, la raza, la etnicidad, la religión, la orientación sexual o la pertenencia a un determinado territorio— comenzaron a demandar

reconocimiento y participación en la distribución de los recursos del Estado.
(Inglehart, 1998, p. 101)

Asimismo, el autor aclara que la tendencia en el cambio de valores no se presentaba exclusivamente en Europa, dado que también se reflejaba en otros continentes. Si bien no analizó el caso peruano, la mejoría que experimentaron la macro y microeconomía peruanas a partir de la década de los noventa, sumada a la mejoría de la calidad de vida de la población, advertía un

giro gradual por el que las necesidades de pertenencia, autoexpresión y de un rol participativo en la sociedad adquieren más importancia. Los largos periodos de prosperidad económica tienden a fomentar la difusión de los valores posmaterialistas, mientras la recesión económica suele tener el efecto contrario.
(Inglehart, 1998, p. 174)

Evidentemente, estos conceptos, que calaban cada vez con mayor notoriedad en la ciudadanía peruana, se impregnaban también en la visión de los actores políticos, que a través de su rol en los poderes del Estado abogaban por el reconocimiento de identidades, derechos, culturas, entre otros ítems propios de la sociedad contemporánea. Esto no quiere decir que los conflictos sociales por la falta de acuerdo entre actores comunales, políticos y privados hubiesen finalizado.

En efecto, Garay y Tanaka (2009) han demostrado que en los gobiernos posteriores al 2000, en la denominada «transición democrática», las protestas sociales aumentaron considerablemente (p. 60). Puntualmente, una parte de los conflictos sociales se debió a que en el manejo de proyectos extractivistas en territorio nacional, el Estado peruano todavía desconocía las formas de vida de comunidades locales (Perla, 2017).

De hecho, los conflictos por actividades extractivistas fueron un punto de inflexión para que se apruebe la creación del Ministerio de Cultura. En concreto,

la dimensión del Baguazo, ocurrido el 5 de junio de 2009, en el proceso de elaboración del proyecto de ley correspondiente, fue determinante para que el ministerio a crear se instrumentalice como una oportunidad para armar al Estado de mayor institucionalidad en lo referente a la diversidad cultural del país y el respeto del derecho de las distintas culturas, como lo mostró la creación del Viceministerio de Interculturalidad.

2.3.3. Factor internacional

Además de los factores culturales y sociales, el factor internacional tuvo una notable injerencia en el proceso que culminó con la creación del Ministerio de Cultura. Ante todo, se trató de un condicionante externo, en la medida que fueron los convenios, convenciones y declaraciones internacionales las herramientas provenientes del marco occidental que direccionaron la renovación de las políticas culturales del Estado peruano. La lista era amplia: el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes (1989); la Declaración Universal de la Diversidad Cultural (2001); la Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos (1996); y, las que siguen con la Organización de las Naciones Unidas: la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales (1970); la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972); la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1963); la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas,

religiosas y lingüísticas (1992); la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003); y la Convención para la Protección y la Promoción de la Diversidad de Expresiones Culturales (2005).

Además de la agenda internacional sobre políticas culturales, el marco de referencia recaía en un contexto regional donde los macroorganismos culturales de otros países tenían mayor jerarquía institucional. Si bien una de las características de los organismos culturales en Latinoamérica ha sido su fragilidad y volatilidad, producto del constante tránsito entre regímenes democráticos y autoritarios en el siglo xx, que interrumpía o eliminaba el desarrollo de organismos culturales establecidos (OEI, 2016, pp. 62-63), hecho que puede constatarse con mayor claridad en los casos de Argentina y Brasil, cuyos ministerios de cultura fueron suplantados por secretarías de cultura, también es cierto que en los años donde se preparó y discutió el proyecto de ley para crear un ministerio de cultura en Perú la mayoría de países vecinos ya contaban con un organismo de rango ministerial. Era el caso de Bolivia (Ministerio de Culturas, 2009), Colombia (Ministerio de Cultura, 1997), Uruguay (Ministerio de Educación y Cultura, 1970), Venezuela (Ministerio del Poder Cultural para la Cultura, 2005), Ecuador (Ministerio de Cultura y Patrimonio, 2007) y Brasil (Ministerio de Cultura, 1992).

Como se advierte, los países de la región siguen uno de los dos grandes modelos de institucionalidad cultural en los Estados occidentales. Se trata del modelo directo, que tiene al ministerio como cabeza institucional, cuyo referente es el Ministerio de Cultura de Francia (1959); y del modelo indirecto, cuyo referente recae en el Arts Council of Great Britain (1946) (Mejía, 2009, p. 114).

La diferencia entre ambos radica en que el modelo de consejos (de raigambre anglosajona)

implementa y dirige iniciativas para el apoyo desarrollo del sector, pero no está orientado a definir políticas de Estado. Este modelo impulsó el sistema de incentivos legales a través de la reducción de impuestos por medio de las donaciones culturales. (OEI, 2014, p. 173)

En cambio, el modelo de influencia francesa, que trabaja sobre la base de un ministerio que se encarga de todo el sector cultural de cada Estado, diseña las políticas estatales y posee un presupuesto fijo, mientras que por su parte los consejos se encargan de la dirección de proyectos ciudadanos (OEI, 2014, p. 173).

El escenario internacional descrito fue el soporte para plantear la necesidad de dotar de mayor institucionalidad al sector cultural a través de un ministerio. Jabonero (2018), citando a Cox, perfila dicho panorama mencionando que los sistemas culturales operan en los siguientes ámbitos: la economía, las ideas y las instituciones. Sobre este último punto, el autor destaca tres tendencias en las décadas recientes relacionadas con la institucionalidad cultural: lo volátil y frágil de los recursos humanos, el hecho de que los rangos institucionales se están elevando en la administración pública, y una claro avance de la rama de la cultura frente al sector educativo (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura [OEI], 2016, p. 20).

Aquel fue el panorama peruano en las últimas décadas: la gestión estatal de la cultura se desligaba gradualmente de la gestión educativa y el rango institucional del sector cultural se fortalecía. Este último fenómeno se advierte con la evolución de la Dirección de Educación Artística y Extensión Cultural del

Ministerio de Educación (1941) al Instituto Nacional de Cultura (1975) y luego al Ministerio de Cultura (2010), con lo cual los organismos culturales inconexos e independientes se alinearon a un solo organismo que los reunía y direccionaba, de forma que este último ganaba un mayor peso político y conceptual (OEI, 2016, p. 65).

Además de la existencia de ministerios a lo largo de la región, también destacaba la presencia de organismos ligados a la gestión intercultural. En gran parte de los ministerios, institutos o secretarías de cultura

[había] una presencia importante de las áreas dedicadas a proteger, promover y fortalecer la diversidad cultural, las comunidades indígenas o más ampliamente a trabajar en la perspectiva intercultural. Esta tendencia no es reciente: desde la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales (Mondiacult), desarrollada en México en 1982, y una de las más importantes para el proceso de institucionalización y articulación del sector, se enfatizó en la identidad y diversidad cultural de los países. (OEI, 2016, p. 70)

Este escenario se presentaba en el organigrama boliviano (Viceministerio de Interculturalidad), brasileño (Secretaría de Ciudadanía y Diversidad Cultural) y chileno (Departamento de Pueblos Originarios) (OEI, 2016, p. 71). Aunque sin contar con organismos de ese nivel, nuestro país ya mostraba avances en la institucionalidad de la gestión intercultural. Como recuerdan Alza y Zambrano (2015), desde la transición hacia la democracia a inicios del presente siglo, el Estado disponía de algunos organismos afines a la agenda indígena, aunque no colocaban a esta última dentro de la agenda estatal (p. 88). En paralelo, las políticas sobre la agenda indígena pasaron por reformas estatales durante el siglo XXI, tanto en los gobiernos de Paniagua, Toledo y García, ya sea con mesas de negociación con organizaciones indígenas; la creación de aparatos como la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos; el Instituto

Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos; y la reestructuración o la remoción de estos organismos de un macroorganismo estatal a otro (Alza y Zambrano, 2015, pp. 93-94).

Finalmente, el aumento de institucionalidad en el sector cultural partía de la premisa de que los cambios en los organismos fortalecería la identificación cultural tanto para la población como para el país en general. En el plano internacional, los organismos culturales articulaban la imagen de país que las cancillerías proyectaban en el sistema internacional mediante la diplomacia cultural.

Al respecto, Cánepa y Lossio (2019) plantean que el concepto de *nation branding* o marca país, introducido por Simon Anholt en 1996, consiste en resaltar los aspectos positivos de un país para que actores externos formulen una imagen sobre él que esté condicionada por aquella estrategia de posicionamiento. Los autores sostienen que esta estrategia entiende a la cultura como la ruta necesaria para promocionar al país y alcanzar la reputación necesaria desde las exigencias del mundo neoliberal (p. 19), de manera tal que esta «marca país» sirve a propósitos variados: comerciales, diplomáticos, gubernamentales, etc. (p. 24).

Así, el factor internacional no debe ser asumido únicamente como el conjunto de condicionantes externos que motivaron la creación del Ministerio de Cultura, sino también como la estrategia del propio Estado peruano ante el sistema internacional del que forma parte. Detrás de la marca país se encuentra el interés nacional, puesto que a medida que se impulsa la cultura peruana en el sistema internacional se refuerza la esfera de influencia de nuestro país, que por su condición de no hegemónico depende de armas como el *soft power*.

2.3.4. Factor administrativo

El último factor trascendental para la aparición del Ministerio de Cultura se derivó del proceso de reforma de la administración pública, que comenzó a aplicarse a partir del gobierno de Fujimori. Este proceso encontró en la Ley n.º 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, promulgada en el 2002 durante el gobierno de Toledo, el anclaje legal que dictaminaba que las entidades estatales no debían duplicar funciones ni proveer servicios brindados por otras entidades.

Asimismo, en el 2007 se promulgó la Ley n.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que disponía que las entidades del Estado se organicen de manera jerárquica y desconcentrada, sobre la base de funciones y competencias afines, para que así se evite la duplicidad o la superposición de funciones en más de una entidad del Estado. También se publicaron los lineamientos para los procesos de fusiones de entidades públicas.

Estas leyes fueron fundamentales al momento de revisar los escenarios que llevaron al expresidente García a plantear la posibilidad de contar con un ministerio de cultura. Los primeros años de su segundo gobierno estuvieron marcados por la fusión de entidades, cuyo objetivo era evitar la duplicidad de funciones y que una entidad de la más alta jerarquía, por lo general un ministerio, direccionase las políticas de su respectivo sector, que las entidades adscritas debían seguir.

En esa misma línea, como recuerdan Alza y Zambrano (2014), en el primer año de gestión el Ejecutivo ya había creado una comisión presidencial que planteó medidas para lograr un manejo eficiente, recomendaciones que se concretaron a través de la disminución de organismos públicos descentralizados,

que pasaron de 69 a 32, para agilizar la gestión estatal y ahorrar recursos que en teoría debían ser invertidos en los sectores pobres del país, dejando alrededor de veinte organismos públicos descentralizados que duplicaban funciones que ya realizaban los ministerios (pp. 65-66).

Esta reforma administrativa se puede corroborar mediante las actas del Consejo de Ministros. Efectivamente, en las sesiones de los dos primeros años de gobierno, el expresidente García hacía un llamado a la reducción del gasto público, para lo cual en los primeros meses apostó por una política de austeridad. Además, comenzó a establecer directrices para la simplificación del Estado mediante la fusión y la absorción de organismos con la finalidad de evitar la duplicidad o superposición de competencias entre entidades similares de ministerios diferentes. Como se advierte, se buscaba reducir el aparato estatal mediante la fusión de organismos similares. Verónica Zavala Lombardi, entonces Ministra de Transportes y Comunicaciones, lo dejaría claro en la sesión del 7 de febrero de 2007:

[ella] destacó que, tradicionalmente, se ha considerado que la mejor manera para atender un problema es crear una entidad estatal; sin embargo, no se considera que el Estado tiene recursos limitados y que cuando se crea una entidad, gran parte de esos recursos se distraen en gastos generales en lugar de destinarse a la prestación de servicios a la ciudadanía. (Consejo de Ministros, 2019a, p. 154)

Aunque la creación de un ministerio entrase en esa forma «tradicional» de atender un problema, paradójicamente fue vista como la reforma que buscaba administrar con mayor eficiencia y responsabilidad al Estado por medio de fusión de organismos culturales como dependencias, direcciones, institutos, etc., bajo un ministerio que proyectase la política cultural a escala nacional, de manera que aquellos organismos no operasen bajo políticas culturales distintas entre sí.

A la intención de aplicar las referidas leyes en el proceso de reforma de la administración pública se sumaron los principios de la Nueva Gestión Pública, modelo que partía de una medición de la coyuntura para determinar si una política pública a implementar sería beneficiosa para la población; política que, en este caso, pretendía volver eficiente la gestión administrativa del patrimonio cultural a través de un ministerio. Además de la eficiencia, la reforma ayudaría a mejorar la accesibilidad de las políticas culturales, ya que se fortalecería su descentralización. Por ejemplo, antes de la creación del Ministerio de Cultura, los departamentos de Ancash, Apurímac, Cusco, Lambayeque, Pasco y Puno no contaban con direcciones desconcentradas de cultura; en cambio, consiguieron tenerlas con la llegada del ministerio.

Finalmente, cabe recordar que la figura del ministerio era importante porque fortalecería el marco jurídico en ese sector. Aunque organismos precedentes como la Casa de la Cultura o el Instituto Nacional de Cultura se encargaban de dirigir, preservar y proteger nuestro patrimonio, una entidad de la envergadura de un ministerio reforzaba los vínculos de la cultura y el derecho, que permiten comprender hasta qué punto el derecho justifica jurídicamente lo que se entiende como cultura (Arista, 2013, p. 13).

CAPÍTULO 3: ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO (2006-2011): PROCESO DE DISCUSIÓN Y CREACIÓN DEL MINISTERIO DE CULTURA

En este capítulo se analiza el proceso de anuncio, elaboración y aprobación del proyecto de ley que finalizó con la creación del Ministerio de Cultura. Primero se abordan las políticas culturales y algunas reformas administrativas en el segundo gobierno de Alan García, para determinar su grado de relación con la iniciativa presidencial de crear dicho ministerio. Después se analiza la negociación y la coalición de los grupos parlamentarios tomando como punto de partida las votaciones en distintos escenarios. También se realiza una aproximación al Baguazo, por tratarse de una circunstancia coyuntural con implicancia directa en la negociación para aprobar el proyecto de ley.

3.1. Políticas culturales del segundo gobierno de Alan García

Los años iniciales del segundo mandato de García estuvieron marcados por austeridad en el gasto (por ejemplo, en la reducción de sueldos a importantes funcionarios públicos), descentralización del gobierno (70 % de recursos asignados para los gobiernos regionales y 30 % para el gobierno central) y mejoras en las políticas educativas. También fue importante el proceso de reformas de la administración pública, que respondía a la aplicación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y que fue uno de los factores que propició la creación del Ministerio de Cultura.

Aquellas fueron algunas de las características notorias de la gestión presidencial de García, pero para los propósitos de la presente tesis resulta útil reseñar las medidas más resaltantes en materia de política cultural. Al respecto, Alfaro (2011) propone que, con sus limitaciones, el segundo gobierno de García probablemente destacó más que los anteriores en términos de agenda cultural. Esto podría advertirse con las iniciativas presidenciales para la creación de la Casa de la Literatura (2009), el Ministerio de Cultura (2010) y el Gran Teatro Nacional (2011). No obstante, siguiendo al autor, dichas iniciativas no surgieron de una proyección técnica sino de una posición personalista del presidente (p. 170). Esta posición personalista tiene un respaldo en el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que faculta al presidente de iniciativa legislativa para la creación de un ministerio.

En todo caso, al revisar la gestión de las políticas culturales y el patrimonio cultural en este gobierno, plasmada en las distintas actas de las sesiones del Consejo de Ministros (2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e y 2019f), queda claro que las distintas medidas relacionadas con el sector cultural no estuvieron articuladas entre sí. Ciertamente, se trataron de presentaciones de 1) Proyecto de Ley para declarar como monumento histórico y arqueológico al Morro Solar de Chorrillos, de manera que integrase el Patrimonio Cultural de la Nación (Consejo de Ministros, 2019b, pp. 65-66; 2019e, p. 95); 2) Proyecto de Ley para que solo el Congreso declare bienes como parte del Patrimonio Cultural de la Nación (Consejo de Ministros, 2019d, pp. 152-153); 3) Proyecto de Decreto Supremo para establecer un nuevo plazo para la culminación del proceso de fusión de la Dirección Nacional de Archivo Histórico del Archivo General de la Nación en el Instituto Nacional de Cultura (Consejo de Ministros, 2019f, p. 76); y

4) Proyecto de Decreto Supremo para que la Dirección Nacional de Archivo Histórico y sus unidades orgánicas se fusionen en el Instituto Nacional de Cultura, que sería el organismo encargado de disponer los lineamientos en política cultural (Consejo de Ministros, 2019e, p. 97).

Además, también se hicieron presentes decretos de urgencia para declarar en estado de emergencia al complejo arqueológico Chan Chan e implementar medidas para la preservación y sostenibilidad de dicho monumento arqueológico (2019a, p. 86 y pp. 133-134); y gestiones para demandar a la Universidad de Yale y así repatriar la colección Macchu Picchu de la Universidad de Yale, y para demandar a la Empresa Odyssey Marine Exploration Inc. y al gobierno de España para recuperar monedas del virreinato encontradas en el mar, que debían repatriarse al Perú por tratarse de su patrimonio cultural (2019c, pp. 95-97).

Como se observa, se trató de medidas aisladas entre sí, con poco o nulo correlato con la iniciativa posterior de crear un ministerio de cultura. En ese sentido, por la dimensión de la propuesta y sus fundamentos, dicha iniciativa fue más cercana a medidas del primer gobierno de García (1985-1990) como la creación del Ministerio de Defensa en 1987 o la fusión en 1986 de los tres organismos policiales existentes (Guardia Civil, Policía de Investigaciones y Guardia Republicana) en la actual Policía Nacional del Perú, que a las políticas culturales del segundo gobierno.

3.2. Del anuncio gubernamental a la presentación del proyecto de ley

Durante la sesión del Consejo de Ministros (2019c) del 27 de julio de 2008, el expresidente García mencionó frente a sus ministros que en su próximo mensaje a la nación de 28 de julio, el día siguiente, propondría al Congreso que «inicie el debate para la creación del Ministerio de Cultura que reivindique el pasado del Perú y que se encargue de promover la literatura, el teatro, la pintura, el cine, la música y otras expresiones» (p. 24). Esto se concretó en el mensaje a la nación cuando el expresidente mencionó la necesidad de debatir la creación del Ministerio de Cultura (Congreso de la República, s. f., Sesión Solemne del 28 de julio de 2008, p. 46).

Luego de que el tema se insertase en la agenda política, el Ejecutivo inició la elaboración del proyecto de ley que presentaría ante el Congreso. Poco más de un año después, en la sesión del 21 de octubre de 2009, se aprobó en Consejo de Ministros el proyecto de ley para la creación del Ministerio de Cultura (Consejo de Ministros, 2019e, p. 6), que finalmente se presentó ante la Presidencia del Congreso el 31 de octubre de 2009 (Presidencia de la República, 2009). Este dictamen se coordinó con la Comisión de Educación, Ciencias, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deportes. Pasó al Pleno con dispensa de dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

Como puede observarse, la importancia de la propuesta no radicaba necesariamente en que el ministerio a crear desarrollaría políticas culturales, tarea que ya ocupaba el Instituto Nacional de Cultura, sino en el hecho de que sería el ente rector en materia de cultura, absorbiendo y direccionando a otros organismos culturales del Estado.

Además, del propio mensaje del presidente ante sus ministras y ministros se desprende que su concepto de la cultura estaba más anclado a una visión patrimonialista de la misma que a los conceptos que ratificaba el Estado peruano mediante tratados y convenios internacionales. No obstante, el hecho de que la propuesta del Ejecutivo no albergue una base intercultural no impidió que, ante la posibilidad de la creación de una entidad reclamada por académicos, técnicos y políticos desde hacía años, sectores compuestos por gestores culturales, directivos, organismos culturales, la academia y la ciudadanía se organizaron para discutir la viabilidad de dicho ministerio y los objetivos que debería trazarse. Estas discusiones se mostraron en medios de comunicación abierta, foros nacionales e internacionales, etc., que reflejaban una posición mayoritariamente a favor de su creación.

En cuanto a la intención de crear un ministerio de cultura en el periodo de gobierno 2006-2011, solo se puede destacar a la iniciativa del Ejecutivo, que básicamente recae en el expresidente. Por el lado del Congreso, las discusiones en materia cultural se concentraban en asuntos de otro orden, como debatir acerca de la entrega de premios nacionales de poesía, ensayo y narrativa; organizar eventos o comisiones para armar homenajes conmemorativos por natalicios de personalidades ligadas a la cultura; los términos de una posible Ley de Libro o Ley de Patrimonio Cultural de la Nación; etc. También se discutía para crear o modificar la Ley de Democratización del Libro y de Fomento a la Lectura, la Ley de Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú o la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación.

En ese sentido, aunque por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo la creación de un ministerio requería obligatoriamente la predisposición inicial del

Ejecutivo, el Congreso no había abordado en sus distintas sesiones la necesidad de un ministerio de cultura. Descontando el Proyecto de Ley n.º 632/2006-CR, presentado por el excongresista aprista Luis Wilson Ugarte y archivado en el 2007, el Congreso solo discutió la medida a raíz del Proyecto de Ley n.º 3622/2009-PE, que terminó aprobándose.

Por otro lado, para situar el contexto de la presentación del referido proyecto de ley ante el Congreso, en octubre de 2009, resulta conveniente destacar que pocas semanas antes, en específico entre junio y julio, se produjo el conflicto de Bagua, un tema clave para entender el sentido de las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Conocido como Baguazo, se desarrolló en el marco del acuerdo para el tratado de libre comercio entre Perú y Estados Unidos frente al cual los pueblos indígenas veían disminuidos sus derechos de propiedad de tierras. De esta manera, el escenario reflejaba la política neoliberal del gobierno de García, que al priorizar e impulsar la inversión y la actividad extractiva de minerales por medio de decretos legislativos contravenía la agenda intercultural del Estado.

El impulso a la actividad minera se producía en medio de varios conflictos sociales por temas socioambientales, cuyas motivaciones fueron criticadas por el expresidente mediante una serie de artículos sobre el «síndrome del perro del hortelano», que hacía referencia al pensamiento opuesto a la inversión privada en tierras y recursos naturales.

A raíz de los perjuicios en Bagua se conformaron mesas de trabajo y comisiones investigadoras en el Congreso para determinar responsabilidades, que concluyeron con el cese del paro amazónico debido a la derogación del

Decreto Legislativo n.º 1090 y el Decreto Legislativo n.º 1064, documentos que fijaban los términos para el aprovechamiento de tierras con recursos minerales.

3.3. Coaliciones parlamentarias y aprobación del proyecto de ley

Para determinar mejor las posiciones manifestadas en el Legislativo en torno a la creación del ministerio, conviene revisar las votaciones en cuatro momentos clave. Se trata de 1) la primera votación del Proyecto de Ley n.º 3622, Ley de Creación del Ministerio de Cultura; 2) la votación para exonerar una segunda votación de dicho proyecto de ley; 3) la votación para abrir un debate en la Comisión Permanente antes de la segunda votación del proyecto; y 4) la segunda votación del proyecto de ley. Aunque la revisión del conteo de votos muestra que los votos a favor de la creación del ministerio fueron decididamente superiores a los votos en contra, conviene revisar todo el proceso, disgregando por grupos parlamentarios, para delimitar el grado de apoyo de cada bancada hacia dicho proyecto de ley, y las coaliciones y corrientes a favor que redundaron en su creación.

El examen de los votos muestra que las dos votaciones que permitieron la creación del ministerio pasaron holgadamente a los votos en contra o las abstenciones, pero el proceso no fue todo lo rápido posible debido a que las bancadas de oposición lograron que sus votos a favor de ampliar la cantidad de debates y votaciones para crear al ministerio dilaten la concreción de este último.

En un primer momento, el 23 de junio de 2010 se aprobó el proyecto en el Pleno, que ya incorporaba las enmiendas respectivas para incluir la creación del Viceministerio de Interculturalidad, una condición de la bancada nacionalista

para votar a favor del proyecto, que recibió 64 votos a favor, 6 en contra y 16 abstenciones (Congreso de la República, s. f.). Luego, se procedió con la votación de la exoneración de la segunda votación, que no prosperó al ser rechazada por 48 votos en contra, 40 a favor y ninguna abstención (Congreso de la República, s. f.).

Semanas después, en la Comisión Permanente se votó el 14 de julio para abrir o no un nuevo debate antes de la segunda votación del proyecto de ley. Se terminó abriendo un nuevo debate en la comisión, puesto que se alcanzaron 14 votos a favor, 13 en contra y ninguna abstención (Congreso de la República, s. f.).

Finalmente, en la segunda votación, la Comisión Permanente, presidida por Luis Alva Castro, aprobó ese mismo día el Proyecto de Ley n.º 3622 que proponía la creación del Ministerio de Cultura. De los 28 votos, 24 fueron a favor, 0 en contra y 4 abstenciones. Así, el Ministerio de Cultura se creó el 21 de julio de 2010, durante el segundo gobierno de Alan García Pérez, bajo la Ley n.º 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura. La ley fusionaba distintos organismos culturales del Estado, regulaba las competencias exclusivas y compartidas con gobiernos regionales y locales, y establecía la propia estructura orgánica básica del ministerio.

De las votaciones en el Congreso se advierte que en términos generales no hubo reticencias en los grupos parlamentarios al momento de aprobar la creación del ministerio. Aquello puede explicarse por la propia visión de las congresistas y los congresistas de entonces, quienes tomaron en cuenta la realidad de un país que había cambiado en las últimas décadas su manera de entender la cultura debido a nuevas corrientes de pensamiento, los propios

cambios sociales internos y la suscripción de acuerdos internacionales por parte del Estado peruano.

La discusión más significativa se desarrolló en el Pleno el 23 de junio. En la dicha sesión, aunque la amplia mayoría de parlamentarias y parlamentarios se mostró a favor de la creación del ministerio, ciertas voces congresales proponían una medida distinta. Los archivos del debate (Congreso de la República, s. f., Sesión Matinal del 23 de junio de 2010) muestran que algunos congresistas proponían un Ministerio de Cultura y de los Pueblos Originarios o, con mucho menos respaldo, un Ministerio de Cultura, Ciencia y Tecnología.

El poco apoyo parlamentario que recibieron ambas iniciativas, en especial la segunda, que distorsionaba más un organigrama que debía responder exclusivamente a políticas culturales, demuestra el grado de confluencia en el Congreso para aprobar la creación de un ministerio de cultura. En efecto, la iniciativa para cambiar un Ministerio de Cultura por un Ministerio de Cultura, Ciencia y Tecnología también había sido propuesta un día antes, el 22 de junio, en la Comisión de Educación, por el excongresista Yonhy Lescano, quien, sin el respaldo necesario para aprobar la modificación, sugería que de solo crearse un Ministerio de Cultura, este sería un Instituto Nacional de Cultura sobredimensionado, además de que la absorción de los distintos organismos culturales bajo la tutela de un nuevo ministerio mostraría, en esencia, una finalidad netamente burocrática (Congreso de la República, s. f., Sesión del martes 22 de junio de 2010 de la Comisión de Educación).

El proceso de discusión y aprobación del proyecto de ley puede disgregarse por grupo parlamentario para precisar con mayor detalle los

resultados de los votos en las cuatro etapas mencionadas, como se presenta a continuación:

Tabla 1. Primera votación del Proyecto de Ley n.º 3622, Ley de creación del Ministerio de Cultura (23 de junio de 2010)

Partido	A favor	En contra	Abstención
Partido Aprista Peruano	25	0	0
Partido Nacionalista	20	0	2
Unidad Nacional	1	0	6
Partido Fujimorista	8	2	0
Unión por el Perú	0	0	5
Alianza Parlamentaria	1	3	1
Alianza Nacional	6	1	0
No agrupados	3	0	2
Total de votos	64	6	16

Fuente: Elaboración propia a partir de Congreso de la República (s. f., «Votación del Proyecto de Ley n.º 3622, Ley de Creación del Ministerio de Cultura»).

Tabla 2. Votación para exonerar segunda votación del Proyecto de Ley n.º 3622, Ley de Creación del Ministerio de Cultura (23 de junio de 2010)

Partido	A favor	En contra	Abstención
Partido Aprista Peruano	25	0	0
Partido Nacionalista	0	23	0
Unidad Nacional	0	7	0
Partido Fujimorista	7	3	0
Unión por el Perú	0	5	0
Alianza Parlamentaria	1	4	0
Alianza Nacional	6	1	0
No agrupados	1	5	0
Total de votos	40	48	0

Fuente: Elaboración propia a partir de Congreso de la República (s. f., «Votación de la exoneración de segunda votación del Proyecto de Ley n.º 3622, Ley de Creación del Ministerio de Cultura»).

Tabla 3. Votación de cuestión previa para abrir o no un debate en la Comisión Permanente antes de segunda votación del Proyecto de Ley n.º 3622, Ley de Creación del Ministerio de Cultura (14 de julio de 2010)

Partido	A favor	En contra	Abstención
Partido Aprista Peruano	0	8	0
Partido Nacionalista	5	0	0
Unidad Nacional	3	0	0
Partido Fujimorista	0	2	0
Unión por el Perú	2	0	0
Alianza Parlamentaria	2	0	0
Alianza Nacional	0	2	0
Bloque Popular	2	1	0
Total de votos	14	13	0

Fuente: Elaboración propia a partir de Congreso de la República (s. f., «Votación de cuestión previa para abrir o no un debate en la Comisión Permanente antes de segunda votación del Proyecto de Ley n.º 3622, Ley de Creación del Ministerio de Cultura»).

Tabla 4. Segunda votación en la Comisión Permanente del proyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura (14 de julio de 2010)

Partido	A favor	En contra	Abstención
Partido Aprista Peruano	8	0	0
Partido Nacionalista	4	0	1
Unidad Nacional	3	0	0
Partido Fujimorista	3	0	0
Unión por el Perú	0	0	2
Alianza Parlamentaria	2	0	0
Alianza Nacional	2	0	0
Bloque Popular	2	0	1
Total de votos	24	0	4

Fuente: Elaboración propia a partir de Congreso de la República (s. f., «Votación de la segunda votación en la Comisión Permanente del proyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura»).

Para ahondar en las posturas concretas de los grupos parlamentarios, primero ofrecemos la siguiente tabla comparativa. Vale aclarar que con la

finalidad de simplificar las listas, se considera el voto de abstención como voto en contra.

Tabla 5. Comparativo de votaciones en torno al Proyecto de Ley n.º 3622, Ley de Creación del Ministerio de Cultura

	Primera votación del proyecto de ley (Hemiciclo)	Exoneración de segunda votación (Hemiciclo)	Abrir debate en Comisión Permanente (Comisión Permanente)	Segunda votación del proyecto de ley (Comisión Permanente)
Mayoritariamente a favor*	Partido Aprista Peruano, Partido Nacionalista, Partido Fujimorista y Alianza Nacional	Partido Aprista Peruano, Partido Fujimorista y Alianza Nacional	Partido Nacionalista, Unidad Nacional, Unión por el Perú y Alianza Parlamentaria	Partido Aprista Peruano, Partido Nacionalista, Unidad Nacional, Partido Fujimorista, Alianza Parlamentaria y Alianza Nacional
Más a favor que en contra	No agrupados		Bloque Popular	Bloque Popular
Mayoritariamente en contra**	Unidad Nacional, Unión por el Perú y Alianza Parlamentaria	Partido Nacionalista, Unidad Nacional, Unión por el Perú, Alianza Parlamentaria y No agrupados	Partido Aprista Peruano, Partido Fujimorista y Alianza Nacional	Unión por el Perú

*Se consideran votaciones completa o mayoritariamente a favor.

**Se consideran votaciones completa o mayoritariamente en contra.

Fuente: Elaboración propia.

Tres fueron los grupos parlamentarios más fuertes por el número de votos que disponían, el Partido Aprista Peruano, el Partido Nacionalista y el Partido Fujimorista, los mismos que, por la cantidad de votos a favor que sumaron para la primera y segunda votación del proyecto de ley, ya conseguían una superioridad que permitía la aprobación del Ministerio de Cultura. Sin embargo,

el proceso de aprobación se dilató porque pese a ese acuerdo tácito de aprobar el ministerio, el Partido Nacionalista y otros grupos políticos consiguieron que sus votos aumenten el número de debates y votaciones para que finalmente se apruebe la creación del ministerio.

Aquel fue el caso de Unidad Nacional y Alianza Parlamentaria, que siempre retrasaron la aprobación del proyecto de ley, como se desprende de su posición en contra en la primera votación y de su apoyo para conseguir que el debate y las votaciones se extiendan. Aun así, el recuento de votos muestra que, de manera similar al Partido Nacionalista, no se oponían al ministerio en sí mismo, sino buscaban ampliar el trámite, pues votaron a favor en la segunda votación, prácticamente al unísono con los demás grupos políticos.

Las votaciones también permiten identificar coaliciones, en especial en consonancia con la bancada aprista. Queda claro que por sí sola, y a pesar de contar con un voto siempre cohesionado, la bancada oficialista no podía aprobar la creación del Ministerio de Cultura, cuyo terreno había sido preparado por el Ejecutivo. Le resultó de mucha ayuda que otros dos grupos, el Partido Fujimorista y Alianza Nacional, siempre votasen en la misma dirección, en todas las ocasiones a favor de la rápida aprobación del proyecto, evitando debates y votaciones adicionales.

Por lo tanto, el proyecto de ley tenía a su favor el apoyo de las tres bancadas más numerosas. Además, la bancada oficialista tenía en el Partido Fujimorista y Alianza Nacional dos agrupaciones que votaban en el mismo sentido. Incluso la primera bancada opositora, el Partido Nacionalista, dejando de lado su rol decisivo para que el proceso se alargue, se mostraba de acuerdo con el proyecto, caso similar al de Unidad Nacional y Alianza Parlamentaria. Por

su lado, grupos circunstanciales en el Hemiciclo y la Comisión Permanente, a saber, los congresistas no agrupados y el Bloque Popular, también optaron por votar a favor de la ampliación del proceso, pero al mismo tiempo dieron su conformidad al proyecto de ley en las oportunidades que tuvieron.

En ese sentido, puede aseverarse que la mayor parte del Legislativo apoyaba al proyecto, por supuesto algunos grupos políticos con votos más decisivos y cohesionados que otros. Únicamente tres agrupaciones rechazaron la primera votación del proyecto de ley: Unidad Nacional, Alianza Parlamentaria y Unión por el Perú. No obstante, las dos primeras dieron su voto a favor en la segunda votación. Solo Unión por el Perú rechazó en todas las oportunidades al proyecto, votando en contra del mismo o a favor de que se amplíe el debate, pero su baja cantidad de votos no tuvo mayor impacto por la corriente a favor del Ministerio de Cultura que mostraba el Congreso.

En cuanto al proyecto de ley aprobado, se debe resaltar que este fue un texto sustituto del presentado inicialmente por el Ejecutivo. Si bien el Ejecutivo y el Legislativo llegaron a buen puerto, hubo una colisión sobre las concepciones de cultura, que puede verse en las propuestas de ambos actores al momento de plantear los términos para la creación del Ministerio de Cultura. Por un lado, el Ejecutivo tenía una visión de la cultura más ligada a las artes clásicas (industria del cine, literatura, pintura, etc.), mientras que parte de los congresistas, sobre todo representada por la bancada nacionalista, partía más bien de una visión intercultural de la cultura, sin dejar de lado a las industrias culturales.

Aquello quedó evidenciado, por ejemplo, en el foro internacional «Perú: Ministerio de Cultura», desarrollado del 31 de mayo al 2 de junio de 2010, organizado por la Comisión de Educación y la Comisión de Descentralización del

Congreso, en el cual distintos representantes de entidades públicas, organismos no gubernamentales, entre otros, discutieron sobre la iniciativa del Ejecutivo de crear el Ministerio de Cultura. En dicho evento, Raúl Carrasco Castro representó a la Presidencia del Consejo de Ministros con la propuesta de que la estructura básica del Ministerio de Cultura estuviese compuesta por un despacho ministerial, una secretaría general y dos viceministerios: de Patrimonio Cultural y de Fomento Cultural. Como puede verse en la ley de creación del ministerio, dicha propuesta del Ejecutivo no fue aprobada, ya que finalmente los viceministerios creados fueron los de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales, y de Interculturalidad.

Sin dudas, el Baguazo fue determinante para que la agenda intercultural lograra incorporarse en las negociaciones para aprobar la creación del ministerio. Entre sus repercusiones, cabe señalar que entre las conclusiones y las recomendaciones vertidas en el foro «Perú: Ministerio de Cultura» se planteó la necesidad de crear un Viceministerio de Interculturalidad. En el Congreso, fue la bancada nacionalista la que destacó por proponer la inclusión de dicho viceministerio para aprobar el proyecto de ley, pero no hubo mayor oposición por parte de los demás grupos parlamentarios. Con la importancia y los consensos que lograba la agenda intercultural, no sorprende que a un mes de la creación del ministerio, el 23 de agosto de 2010 el Congreso aprobase por unanimidad la Ley de Consulta Previa, la cual daba el derecho a pueblos indígenas y originarios para pronunciarse sobre posibles proyectos extractivos en sus territorios, y más adelante sería incorporada al Viceministerio de Interculturalidad.

Para concluir con la revisión del proceso de elaboración, discusión y aprobación del proyecto de ley que creó el Ministerio de Cultura en nuestro país,

resulta útil comparar nuestro proceso con el caso colombiano, cuyo ministerio se creó décadas antes, a fin de encontrar particularidades en el caso peruano.

Sobre el proceso de aprobación y creación del Ministerio de Cultura de Colombia, cuya discusión empezó en 1993 durante el gobierno de Ernesto Samper, Bustos (2020) subraya que la aprobación del ministerio por parte del Congreso precisó que el gobierno comunicase acertadamente su propuesta ante la sociedad civil y el Congreso. Tenía ante sí distintas críticas, por ejemplo desde los gremios artísticos, que se oponían a un ministerio por la burocratización de la cultura, el nepotismo y el clientelismo, una práctica habitual en los organismos colombianos (pp. 130-132).

No obstante, como en el caso peruano, aquellas inquietudes de agentes culturales contravenían los consensos técnicos que sugerían la necesidad de un ministerio. Por ello, fue importante el papel de operadores del gobierno, quienes hicieron «posible brindar al Ministerio con argumentos sólidos desde el punto de vista de los beneficios en equidad y diálogo abierto a través de los símbolos culturales» (p. 133). En un contexto de alto descontento por la violencia del narcotráfico, las guerrillas, el terrorismo y los grupos paramilitares, se apeló a los aspectos positivos que traería potenciar el sector cultural, los cuales integrarían la multiplicidad de culturas en Colombia y así propiciarían una vida más pacífica en el país.

En esa medida, los procesos peruano y colombiano para crear un ministerio de cultura se diferencian en dos aspectos. En ambos casos sus gobiernos apelaron a los beneficios que implicaría la aparición de un organismo cultural de esa jerarquía. Sin embargo, en el caso peruano la iniciativa presidencial centraba el desarrollo cultural en las industrias culturales y

creativas; en cambio, la iniciativa presidencial en Colombia veía en el desarrollo cultural la oportunidad para mejorar una sociedad marcada por la violencia. Asimismo, el caso peruano no solo respondía a asuntos políticos y socioculturales, sino a la reforma de la administración pública que dictaba la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Para finalizar con el presente capítulo, conviene presentar una síntesis de las principales razones expuestas a lo largo de la tesis con el objetivo de comprender la creación del Ministerio de Cultura.

Tabla 6. Principales motivos para aprobar la creación del Ministerio de Cultura

Marco de referencia	Condicionantes internos	Condicionantes externos
Reforma de la administración pública condicionada por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	Necesidad de mejorar la institucionalidad de organismos interculturales a raíz del Baguazo	Popularidad en la región de la figura ministerial
Proyecto de cambio moderado en entorno institucional débil con tradición de organismos culturales	Gradual reconocimiento e integración de grupos culturales desfavorecidos desde la Constitución Política de 1993	Presencia de organismos interculturales en otros países de la región
Eficiencia de la bancada oficialista en la negociación con otras agrupaciones políticas		Necesidad de fortalecer la institucionalidad cultural para trabajar una marca país que mejore el <i>soft power</i> del país
Influencia del interculturalismo en actores políticos facilitó la aceptación del Viceministerio de Interculturalidad	Valores posmaterialistas en la sociedad peruana	Ratificación de acuerdos internacionales que conminaban al Estado peruano a mejorar sus políticas culturales

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

Ante la pregunta sobre qué agenda política condujo a los decisores políticos del periodo 2008-2010 a aprobar la creación del Ministerio de Cultura, se planteó una hipótesis según la cual dicha aprobación estuvo supeditada a la exigencia administrativa de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que obligaba a los organismos públicos descentralizados a estar agrupados y dirigidos por un ente rector, y a la necesidad de fortalecer la institucionalidad cultural del Estado peruano, dada la importancia de la cultura en el desarrollo del país.

La hipótesis se valida al constatar que las principales bancadas del periodo parlamentario 2008-2010, las bancadas aprista y nacionalista, oficialista y de oposición, respectivamente, lograron un acuerdo para aprobar la creación de un ministerio que estaría estructurado según sus propios objetivos, ya sea con una visión que privilegiaba las industrias culturales (postura oficialista) o con una visión que incorporaba la agenda intercultural (postura nacionalista).

Para arribar a dicha hipótesis, y para confirmarla, se partió de una metodología que incluyó entrevistas a exdirectores de organismos culturales peruanos y a un exasesor del Congreso en el periodo 2009-2010; la revisión de bibliografía académica e institucional relacionada con el tema; y, finalmente, el análisis de fuentes oficiales del Estado peruano, como las actas de las sesiones del Consejo de Ministros o las discusiones y las votaciones en el Congreso, tanto en el Pleno como en comisiones específicas como la Comisión de Educación y la Comisión Permanente.

En cuanto a la negociación política que desembocó en la creación del Ministerio de Cultura, esta fue consecuencia del sistema presidencialista peruano y de los términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Por ley, la creación de un ministerio parte de una iniciativa del Ejecutivo, pero este debe cursar el proyecto de ley al Legislativo para su aprobación, como parte del balance de poderes. Debido a que la bancada de gobierno no tenía una mayoría considerable en el Congreso debía formar coaliciones, como efectivamente logró con el Partido Fujimorista y Alianza Nacional, o incluso ceder, como sucedió frente al Partido Nacionalista, el cual supeditó su voto a favor a la inclusión del Viceministerio de Interculturalidad.

El escenario descrito ayuda a diferenciar esta iniciativa de iniciativas anteriores. En términos estrictamente políticos, en el siglo XXI hubo intentos previos para crear un ministerio, los cuales no prosperaron por falta de respaldo político. En cambio, en su segundo gobierno, el expresidente García sí logró comprometer a su Consejo de Ministros a firmar y aprobar el proyecto de ley, y la bancada oficialista agenció las coaliciones y cesiones necesarias para que se apruebe la creación del Ministerio de Cultura.

Al abordar la creación del ministerio se comprende que su aparición fue tardía en nuestro país, que estaba relegado en la región latinoamericana. Por lo tanto, su creación fue positiva, como lo recalcan los entrevistados para la presente tesis, así como prácticamente la totalidad de congresistas que tuvieron a cargo la discusión y la votación del Proyecto de Ley n.º 3622/2009-PE. Eso se constata en el hecho de que las negociaciones para estructurar al ministerio fueron provechosas, no solo por las exigencias de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sino por la propia consideración que el sector cultural recibió de parte

de los actores políticos, por la importancia que proyecta el sector para el turismo y comercio de nuestro país, como sugiere el entrevistado Vicente Otta; y porque la cultura era un mecanismo de inversión cada vez más atractivo, como remarca la entrevistada Cecilia Bákula.

Asimismo, la creación del Ministerio de Cultura se produjo en el marco de la reforma de la administración pública, un escenario característico de los Estados occidentales desde finales del siglo xx. Este proceso se sostuvo en el caso peruano desde el gobierno de Alberto Fujimori, y encontró en la gestión gubernamental de Alan García la iniciativa necesaria para que la institucionalidad cultural del Estado peruano siga los lineamientos de dicha reforma.

La aparición del ministerio también se enmarcó en el proceso de institucionalismo cultural en la región latinoamericana, en el cual primero los países centroamericanos y después los sudamericanos imitaron el modelo francés. Así, se optó, como la amplia mayoría de países de la región, por el sistema ministerial, en el cual el ministerio delinea las políticas culturales del Estado. Para el caso peruano, con una amplia historia de organismos culturales a lo largo de su vida republicana, crear un ministerio implicaba aumentar el rango institucional al más alto nivel, según el modelo occidental y la tendencia regional, pues desde el siglo xx nuestro país ya contaba con organismos culturales que direccionaban a las entidades menores.

Por otro lado, la aprobación del proyecto de ley que creó el ministerio no puede entenderse si se dejan de lado las consecuencias del Baguazo, producido en el contexto de la formulación del proyecto de ley y de su discusión. Así lo destacan los entrevistados Gustavo Zambrano y Santiago Alfaro, quienes subrayan que en dicho periodo la agenda intercultural, y en específico las

funciones del INDEPA y su ubicación errante en las dependencias del Poder Ejecutivo, cobraron la fuerza suficiente para que la bancada nacionalista recoja la importancia de la agenda intercultural y condicione la incorporación del Viceministerio de Interculturalidad como un requisito para colaborar en la creación del Ministerio de Cultura. Por lo tanto, como plantea el entrevistado Vicente Otta, se puede sugerir que en el proceso de discusión para crear el Ministerio de Cultura prevaleció la postura del Legislativo, que a través de la bancada nacionalista consiguió modificar los términos iniciales de la propuesta del Ejecutivo.

Finalmente, cabe interrogar por qué un gobierno basado en el modelo neoliberal buscó ampliar el cuerpo del Estado con un nuevo ministerio. La respuesta se encuentra en la decisión de aplicar la reforma de la administración pública. Desde los lineamientos de la Nueva Gestión Pública, y siguiendo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ley que nació en aquel gobierno, el Estado intentaba volver más eficientes a sus organismos culturales para proveer de mejores servicios a la población peruana.

Si bien buscó agregar un ministerio más al organigrama del Estado, también eliminó la duplicación de funciones de organismos culturales y fusionó a algunos de estos. De igual manera, al atender los planteamientos iniciales del Ejecutivo se constata que la creación del ministerio no cambiaría significativamente las políticas relativas a las industrias culturales, que ya venían siendo trabajadas por el Instituto Nacional de Cultura.

En estricto, en el segundo gobierno de García no resaltó el trabajo en políticas culturales sino en la reforma administrativa, bajo la cual se pretendía una mejor atención a la población peruana. A su manera, esta consigna también

la adoptó la oposición en el Congreso, en especial el Partido Nacionalista, cuyo interés en introducir un organismo intercultural en el ministerio procuraba garantizar una mejor labor del Estado hacia grupos sociales que históricamente habían sido excluidos de políticas de desarrollo.



REFERENCIAS

- Aguirre, C. (2018). Introducción. En C. Aguirre y R. D. Salvatore (Eds.), *Bibliotecas y cultura letrada en América Latina: siglos XIX y XX*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Alfaro, S. (2011). De los sueños y otros demonios: la política cultural del segundo alanismo. En *Perú Hoy, el quinquenio perdido. Crecimiento con exclusión* (pp. 163-181). Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Alza, C. y Zambrano, G. (2014). *Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: cambios en la estructura institucional en el Estado peruano (2000-2011)*. Pontificia Universidad Católica del Perú; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Alza, C. y Zambrano, G. (2015). Análisis de los factores que afectaron la reforma de la institucionalidad indígena en el Perú (2000-2011). *Revista Andina de Estudios Políticos*, 5(1), 86-112.
- Ames, A. (2014). *El servicio de atención al ciudadano en las audiencias vecinales de la municipalidad de Miraflores para la generación de valor público* [Tesis de maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Andina (2008, 3 de agosto). Ministerio de Cultura debe tener tres viceministerios, opina Elvira de la Puente. *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-ministerio-cultura-debe-tener-tres-viceministerios-opina-elvira-de-puente-187650.aspx>

- Arista, A. (2013). Lineamientos de política cultural en el Perú: ¿el fin de los cien años de soledad de la cultura? *Revista Argumentos*, (3), 11-17.
- Barzelay, M. (2003). *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. Fondo de Cultura Económica.
- Bustos, M. L. (2020). Un ministerio para la cultura. *Calle 14*, 15(27), 126-136.
<https://doi.org/10.14483/21450706.15416>
- Cánepa, G. y Lossio, F. (2019). La marca país como campo argumentativo y los desafíos de problematizar el Perú como marca. En G. Cánepa y F. Lossio (Eds.), *La nación celebrada: marca país y ciudadanías en disputa* (pp. 9-39). Universidad del Pacífico; Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Chumacero, N. C. (2012). *La Nueva Gestión Pública y su aplicación en una negociación colectiva. Caso: SUNARP - SITRA Z.R. N° IX - Sede Lima, Periodo 2006-2008* [Tesis de maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Congreso de la República (2007a). Decreto de archivamiento n.º 009-CDESC-2006-2007/CR. Lima: 28 de marzo de 2007.
[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/1cd5c961f749b973052572ad006fd7db/\\$FILE/DA00632280307.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/1cd5c961f749b973052572ad006fd7db/$FILE/DA00632280307.pdf)
- Congreso de la República (2007b). Memoria anual del periodo anual 2006-2007 de la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte.
[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/Informesgestion.nsf/AplenoNS/7FE35DB9834DFF46052573550051271F/\\$FILE/MA08070807.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/Informesgestion.nsf/AplenoNS/7FE35DB9834DFF46052573550051271F/$FILE/MA08070807.pdf)

Congreso de la República (s. f.). Ficha de Seguimiento, «Proyecto de Ley 02490».

<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2001.nsf/e7414acd4ff8d62b05256cdf006c92bb/687a16b04704463505256d24007a94a7?OpenDocument&Highlight=0,ministerio,de,cultura%20>

Congreso de la República (s. f.). Ficha de Seguimiento, «Proyecto de Ley 02556».

<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2001.nsf/e7414acd4ff8d62b05256cdf006c92bb/1d02fd7ff13971d105256d24007a951e?OpenDocument&Highlight=0,ministerio,de,cultura%20>

Congreso de la República (s. f.). Votación de cuestión previa para abrir o no un debate en la Comisión Permanente antes de segunda votación del Proyecto de Ley n.º 3622, Ley de Creación del Ministerio de Cultura.

[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/0/56341b72447ababf052579dd005ac2c6/\\$FILE/AVCP0362214072010.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/0/56341b72447ababf052579dd005ac2c6/$FILE/AVCP0362214072010.pdf)

Congreso de la República (s. f.). Votación del Proyecto de Ley n.º 3622, Ley de Creación del Ministerio de Cultura.

[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/0/2fb3a8faa576ffd705257766005128d0/\\$FILE/AV0362223062010.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/0/2fb3a8faa576ffd705257766005128d0/$FILE/AV0362223062010.pdf)

Congreso de la República (s. f.). Votación de la exoneración de segunda votación del Proyecto de Ley n.º 3622, Ley de Creación del Ministerio de Cultura.

https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_200

6.nsf/0/f052ea5f270a33af0525776600516d6c/\$FILE/AV0362223062010.
-.pdf

Congreso de la República (s. f.). Votación de la segunda votación en la Comisión Permanente del proyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura.
[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/0/1943dfc6d360ebb7052579dd005b1a89/\\$FILE/AVCP0362214072010---.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/0/1943dfc6d360ebb7052579dd005b1a89/$FILE/AVCP0362214072010---.pdf)

Congreso de la República (s. f.). Sesión Matinal del 23 de junio de 2010.
[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525774C00555576/\\$FILE/SLO-2009-90.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525774C00555576/$FILE/SLO-2009-90.pdf)

Congreso de la República (s. f.). Sesión Solemne del 28 de julio de 2005.
[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525704C006BA63B/\\$FILE/PLO-2005-2.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525704C006BA63B/$FILE/PLO-2005-2.pdf)

Congreso de la República (s. f.). Sesión Solemne del 28 de julio de 2008.
[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525749400691528/\\$FILE/PLO-2008-2.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525749400691528/$FILE/PLO-2008-2.pdf)

Consejo de Ministros (2019a). Actas del Consejo de Ministros. Tomo I.
<https://www.iriartelaw.com/sites/default/files/Tomo%20Acta%20I.pdf>

Consejo de Ministros (2019b). Actas del Consejo de Ministros. Tomo III.
<https://www.iriartelaw.com/sites/default/files/Tomo%20Acta%20III.pdf>

Consejo de Ministros (2019c). Actas del Consejo de Ministros. Tomo IV.
<https://www.iriartelaw.com/sites/default/files/Tomo%20Acta%20IV.pdf>

Consejo de Ministros (2019d). Actas del Consejo de Ministros. Tomo V.
<https://www.iriartelaw.com/sites/default/files/Tomo%20Acta%20V.pdf>

- Consejo de Ministros (2019e). Actas del Consejo de Ministros. Tomo VI.
<https://www.iriartelaw.com/sites/default/files/Tomo%20Acta%20VI.pdf>
- Consejo de Ministros (2019f). Actas del Consejo de Ministros. Tomo VII.
<https://www.iriartelaw.com/sites/default/files/Tomo%20Acta%20VII.pdf>
- Echebarría, K. y Cortázar, J. C. (2007). Public Administration and Public Employment Reform in Latin America. En E. Lora (Ed.), *The State of State Reform in Latin America* (pp. 123-155). The Inter-American Development Bank.
- Eto, G. y Rodríguez, R. (2009). Estudio preliminar. En A. Peña, *Multiculturalidad y constitución: el caso de la Justicia Comunal aguaruna en el Alto Marañón* (pp. 13-27). Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.
- Fukuyama, F. (2006). ¿Pueden las fallas institucionales explicar la brecha entre Estados Unidos y América Latina? En *La brecha entre América Latina y Estados Unidos* (pp. 231-260). Fondo de Cultura Económica.
- Garay, C. y Tanaka, M. (2009). Las protestas en el Perú entre 1995 y el 2006. En R. Grompone y M. Tanaka (Ed.), *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual* (pp. 59-123). Instituto de Estudios Peruanos.
- Huber, L. (2011). Desigualdad, diferencia y «políticas de la identidad». En J. Cotler y R. Cuenca (eds.), *Las desigualdades en el Perú: balances críticos* (pp. 97-131). Instituto de Estudios Peruanos.
- Huber, L., Hernández, R. y Zúñiga, R. (2011). *Políticas de la identidad, fragmentación y conflicto social en el Perú contemporáneo*. Instituto de Estudios Peruanos.

- Inglehart, R. (1998). *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Centro de Investigaciones Sociológicas; Siglo XXI Editores; Princeton University Press.
- Instituto Nacional de Cultura (2002). *El primer manual de organización y funciones del Instituto Nacional de Cultura*. Instituto Nacional de Cultura.
- Ipsos APOYO (2008, 18 de agosto). Una mirada hacia el 2011. https://www.ipsos.com/sites/default/files/publication/2009-11/Opinion_Data_Agosto_2008.pdf
- Jabonero, M. (2018). Sobre industrias culturales y creativas (ICC). En J. J. Sánchez, S. Arroyo, J. F. Parra y A. J. Verdú (Coords.), *Las industrias culturales y creativas en Iberoamérica: evolución y perspectivas* (pp. 19-21). Cátedra Iberoamericana «Alejandro Roemmers» de Industrias Culturales y Creativas de la Universidad Miguel Hernández de Elche; Fundación Iberoamericana de las Industrias Culturales y Creativas.
- Kymlicka, W. (2003). *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía* (trad. Tomás Fernández Aúz y Beatriz Eguibar). Paidós.
- Kymlicka, W. (2009). *Las odiseas multiculturales: las nuevas políticas internacionales de la diversidad*. Paidós.
- La República (2006, 6 de abril). Urge un Ministerio de la Cultura. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/283492-urge-un-ministerio-de-la-cultura/>
- Leiva, R. E. (2017). *La burocracia en los tiempos de la nueva gestión pública: estudio de caso sobre la reforma de la oficina de normalización previsional durante el período 2011-2015* [Tesis de maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2013). Building Institutions on Weak Foundations. *Journal of Democracy*, 24(2), 93-107. <https://muse.jhu.edu/article/504622>
- Lumbreras, L. G. (2006). El papel del Estado en el campo de la cultura. En G. Cortés y V. Vich (Eds.), *Políticas culturales: ensayos críticos* (pp. 71-111). IEP Ediciones; Instituto Nacional de Cultura.
- Mejía, J. L. (2004). ¿Derechos sin Estado? Tres momentos de la institucionalidad cultural en América Latina. *Pensar Iberoamérica. Revista de Cultura*, (7).
- Mejía, J. L. (2009). Apuntes sobre las políticas culturales en América Latina, 1987-2009. En N. García y A. Martinell (Coords.), *El poder de la diversidad cultural* (pp. 107-129). Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Fundación Carolina.
- Ministerio de Cultura (2012). Lineamientos de política cultural 2013-2016. Versión Preliminar. <https://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/pagbasica/tablaarchivos/11/lineamientomc.pdf>
- Nivón, E. (2014). Las políticas culturales en América Latina en el contexto de la diversidad. En *Diversidad cultural, desarrollo y cohesión social* (pp. 50-75). Ministerio de Cultura.
- Nohlen, D. y Garrido, A. (2020). *Presidencialismo comparado: América Latina*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2014). *Cultura y desarrollo económico en Iberoamérica*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2016). *Estudio comparativo de cultura y desarrollo en Iberoamérica. Estado de las políticas públicas y aportes para el fortalecimiento de las economías creativas y culturales*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Palomino, J. F. (2016). La constitución multicultural peruana. *Lex*, 14(17), 57-80.
<http://dx.doi.org/10.21503/lex.v14i17.934>
- Perla, C. (2017). Encuentros entre empresas mineras y poblaciones locales: usando las armas de James C. Scott. En P. Drinot (Ed.), *El Perú en teoría* (pp. 107-136). Instituto de Estudios Peruanos.
- Pierre, J. (2012). Governance and Institutional Flexibility. En D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 187-200). Oxford University Press.
- Presidencia de la República (2009). Oficio n.º 274-2009-PR. Lima: 31 de octubre de 2009.
[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/feb71ecb8bec64e705257662004d7313/\\$FILE/03622.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/feb71ecb8bec64e705257662004d7313/$FILE/03622.pdf)
- Reátegui, F. (2006). Memoria histórica, política de la cultura y democracia en el Perú. En G. Cortés y V. Vich (Eds.), *Políticas culturales: ensayos críticos* (pp. 177-211). IEP Ediciones; Instituto Nacional de Cultura.
- Reygadas, L. (2014). Equidad intercultural. En *Diversidad cultural, desarrollo y cohesión social* (pp. 16-33). Ministerio de Cultura.

- Representación de la Unesco en Perú (2003). *La gestión, clave para la preservación y sostenibilidad del patrimonio cultural*. Representación de UNESCO en Perú. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000157457>
- Ruiz, J. (2016). *La reforma educativa del gobierno de la fuerza armada del Perú: 1972-1980* [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.
- Salazar, S. (1959, 10 de diciembre). ¿Un Ministerio para la cultura? *El Comercio*, p. 2.
- Tubino, F. (2002). Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva. En N. Fuller (Ed.), *Interculturalidad y política* (pp. 51-76). Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Tubino, F. (2004). El interculturalismo latinoamericano y los estados nacionales. <https://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/el-interculturalismo-latinoamericano-y-los-estado-nacionales>
- Sanz, A. (1996). La administración pública. En M. Caminal (Coord.), *Manual de Ciencia Política* (pp. 412-427). Tecnos.
- Vizcarra, A. E. (2019). *Adaptación de las instituciones públicas en contextos de reforma del servicio civil inconclusas: el empleo de prácticas irregulares en los procesos de contratación CAS en el Estado peruano* [Tesis de maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Walsh, C. (2005). *La Interculturalidad en la Educación*. Ministerio de Educación.
- Walsh, C. (2007). Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento «otro» desde la diferencia colonial. En S. Castro-Gómez y R. Grosfoguel (Eds.), *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 47-62). Siglo del Hombre

Editores; Universidad Central; Instituto de Estudios Sociales
Contemporáneos; Pontificia Universidad Javeriana.



ANEXOS

Anexo 1: Guía de preguntas para exdirectores de organismos del sector cultural

¿Estuvo a favor de la creación del Ministerio de Cultura? ¿Por qué?

¿Qué implicancias tenía la creación del Ministerio de Cultura como entidad que direccionaría la gestión del organismo que usted dirigía?

¿Qué aportaba la creación del ministerio, en comparación con el Instituto Nacional de Cultura?

¿Era necesaria la creación del ministerio, cuando ya existía el Instituto Nacional de Cultura?

¿Se creó el ministerio en el momento adecuado? ¿O se debió crear antes o después?

¿La creación del ministerio era un tema de interés nacional?

¿Fue el mensaje a la nación del 2008 del expresidente García la primera vez que escuchó acerca de la posibilidad de crear el Ministerio de Cultura?

¿Se le invitó a algún poder del Estado para emitir una postura sobre la creación del ministerio?

¿Por qué cree que los dos poderes del Estado, Ejecutivo y Legislativo, se pusieron de acuerdo para la creación del ministerio?

¿Cuál era la visión que tenían sobre el ministerio los representantes del Ejecutivo y del Legislativo que defendían su creación?

¿Qué factores sociales, políticos, económicos, administrativos, entre otros, fueron importantes para entender la creación del ministerio?



Anexo 2: Guía de preguntas para representantes del Legislativo de los periodos parlamentarios 2008-2009 y 2009-2010

¿Fue el mensaje a la nación del 2008 del expresidente García la primera vez que escuchó acerca de la posibilidad de crear el Ministerio de Cultura?

¿La creación del ministerio era un tema de interés nacional?

¿Se creó el ministerio en el momento adecuado? ¿O se debió crear antes o después?

¿La propuesta de creación del ministerio fue bien recibida por todos los congresistas?

¿Cómo influyó la correlación de fuerzas políticas en el Legislativo en los periodos 2008-2009 y 2009-2010 en la propuesta del Ejecutivo? ¿Desde el Parlamento se aceptaron los términos iniciales planteados por el Ejecutivo o se impusieron modificaciones? ¿Podría decirse que la postura del Ejecutivo o del Parlamento se impuso sobre la otra?

¿Considera que el Ejecutivo y el Parlamento tenían miradas diferentes sobre las funciones que debía tener un ministerio de cultura?

¿Qué explica que la propuesta inicial del Ejecutivo fuese tener los viceministerios de Patrimonio Cultural y de Fomento Cultural, pero se aprobase una ley con viceministerios diferentes, de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales, y de Interculturalidad?

¿Por qué los dos poderes del Estado, Ejecutivo y Legislativo, se pusieron de acuerdo con la creación del ministerio?

¿Qué factores sociales, políticos, económicos, administrativos, entre otros, fueron importantes para entender la creación del ministerio?

