

**X Seminario de RedMuni:
“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”
13 y 14 de agosto de 2009.**

**Políticas culturales de los gobiernos locales en el conurbano
bonaerense**

Lic. José Tasat

**Instituto de Políticas Culturales
Universidad Nacional de Tres de Febrero**

Contacto: jtasat@untref.edu.ar

Proyecto de Investigación:

Políticas culturales de los gobiernos locales en el conurbano bonaerense

... andamos a mil por hora, y es extraño que en ese andar busquemos algo "donde podamos estar"

Rodolfo Kusch

Fundamentación

El proyecto de investigación "Políticas Culturales de los gobiernos locales en el conurbano bonaerense" aborda la temática de los modelos y la factibilidad de gestión a través de un estudio comparado de los presupuestos ejecutados en las políticas culturales de los municipios del conurbano bonaerense, bajo las siguientes hipótesis:

- 1) Las áreas culturales de los estados locales constituyen subjetividad, en relación a la sociedad de consumo, consumidores de intercambio de productos, servicios y recursos.
- 2) La ejecución presupuestaria condiciona y determina las concepciones de las políticas públicas en las áreas culturales de los gobiernos locales.

Las políticas culturales implementadas por los gobiernos municipales no pueden ser analizadas sin tener en cuenta el escenario globalizado, la reforma del Estado Nacional, el crecimiento de la economía a nivel local, así como tampoco el proceso de democratización iniciado a principios de la década del 80. La construcción y fortalecimiento progresivo y colectivo de las instituciones de la democracia se vincula de manera directa con el hacer de las áreas de cultura de los gobiernos, especialmente de los gobiernos locales, que son los que presentan mejores capacidades institucionales para favorecer la participación ciudadana y el acceso a la cultura.

Por otra parte, el análisis de la gestión cultural de los gobiernos locales, en tanto política pública, demanda de un abordaje integral que contemple la concepción de cultura y de política cultural que asume cada administración, así como también la identificación de un ciclo de constitución de tal política que nos permita entender el modelo adoptado para la implementación de acciones en el ámbito de la cultura local y los resultados alcanzados.

Marco Teórico

El marco teórico exploratorio se orientó a indagar los modelos conceptuales en cuanto a las nociones de sujeto, la construcción de la subjetividad y los procesos de subjetivación que se presentan en la tensión entre el ciudadano, en el marco del lazo social, y el consumidor, como nuevo actor social.

La Subjetividad es el modo de existencia, amarrado a un relato de sostenimiento de un sistema de vida, son estilos establecidos en el orden social, lo dado, lo naturalizado. Ahora, subjetivación es hacer de esos “estilos de vida” propuestos, un estilo propio, que establece una ética y una estética que nos diferencia y nos da identidad. Es una opción de vida, siempre implicados, siempre en relación a Otros.

En su libro “La Ética de la Autenticidad”¹, en el capítulo “Tres formas de malestar” de la modernidad, Taylor da tres fuentes de malestar, formas de pérdida o declive de la humanidad:

- 1) **El Individualismo**, para muchos es considerado el logro más admirable de la civilización moderna en relación a que simboliza nuestros derechos a elegir por nosotros mismos, a decidir con conciencia propia, a tener un control sobre formas de vida que los antepasados no poseían. Muy pocos desean renunciar a este logro.

La libertad moderna se consiguió cuando logramos escapar de los órdenes antiguos, a través de los cuales la gente era considerada parte

¹ TAYLOR, Charles. La ética de la autenticidad. Ed. Paidós. España.1994

de un orden mayor. Pero al mismo tiempo que nos limitaban, esos órdenes daban sentido al mundo y a las actividades de la vida social. Por eso, al descrédito de ellos se le ha denominado “desencantamiento” del mundo, la gente perdió ese significado profundo que les otorgaba su lugar en la cadena del ser, ya no cuentan con un fin más elevado.

Taylor afirma que hacer que sea el individuo el portador de la verdad y la moralidad, como afirmaba la Ilustración, llevaría a una pérdida de solidaridad y de cohesión social y esto haría que se extendieran el escepticismo y el relativismo moral. El individualismo hace perder interés por los demás y por la sociedad, suponiendo centralidad en el yo.

- 2) **La burocracia-razón instrumental**, entendida como la clase de racionalidad que brinda el Estado, a través de sus políticas públicas, a las demandas de la sociedad.

- 3) **La pérdida de libertad** se relaciona con las formas en que las instituciones y estructuras de la sociedad construyen para limitar nuestras opciones. Las personas prefieren encerrarse y gozar de las satisfacciones de la vida privada, mientras el gobierno proporciona los medios para el logro de estas satisfacciones y los distribuye de modo general.

En la sociedad de consumidores dice Bauman² “nadie puede convertirse en sujeto sin antes convertirse en producto, y nadie puede preservar carácter de sujeto si no se ocupa de resucitar, revivir y retroalimentar perpetuidad en sí mismo las cualidades y habilidades que se exigen en todo producto de consumo (en un producto deseable y deseado por todos). La “subjetividad” del “sujeto”, o sea su carácter de tal y todo aquello que esa subjetividad le permite lograr, está abocada plenamente a la interminable tarea de ser y seguir siendo un artículo vendible. La característica más prominente de la sociedad de consumidores —por cuidadosamente que haya sido escondida o encubierta— es su capacidad de *transformar a los consumidores en productos consumibles*”.

² BAUMAN, Zygmunt. Vida de consumo. Fondo de Cultura Económica. Argentina. 2007.

Sostuvimos que las políticas públicas en las áreas de cultura generan acciones explícitas e implícitas en relación a este nuevo actor social. Para ello investigamos, en el orden jurídico, cuando aparece la noción de consumidor, en la Constitución Nacional y en la Constitución Provincial.³

En el aspecto teórico y normativo, nos encontramos con obstáculos institucionales debido a la escasa vinculación entre el campo académico y el campo de ejecución e implementación de políticas públicas, encuadrados en estilos de gestión poco afines a la realización de acciones conjuntas entre Universidad y Municipio. La debilidad del vínculo nos obligó a replantear los instrumentos aplicados para el relevamiento y acercamiento a la temática.

Selección de Municipios y Metodología

La investigación se lleva a cabo con estudios de casos de municipios, entendiendo como política cultural municipal a las acciones desarrolladas por el estado local que tienen impacto directo en el sistema de valores, tradiciones y creencias de la sociedad así como también sobre los espacios de expresión y el patrimonio cultural de la comunidad.

Para la selección de los municipios se establecieron como criterios la existencia de un área institucional cuyas funciones estén orientadas a la implementación de políticas culturales con rango de dirección o superior, la cantidad de habitantes y la localización geográfica.

Con estos criterios, se realizaron observaciones y relevamientos de información como fuentes para acercarnos a indicadores de concepción cultural, presupuestarios, de recursos operativos y metodologías de gestión.

³ Constitución Nacional de la República Argentina (1853, 1949, 1994) y Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1873-1899, 1949, 1994). El artículo 42 de la Constitución de la Nación Argentina aprobada en 1994 introduce la figura del consumidor.

Los trabajos de recolección de información de esta 1º etapa, se realizaron en los Municipios de **Avellaneda, Morón y Vicente López**.

Cuadro 1 – Indicadores y observaciones	
Indicadores	Observaciones
Concepción de cultura y de políticas culturales	<ul style="list-style-type: none"> • Qué entienden por cultura y por políticas culturales los funcionarios y responsables de las áreas vinculadas con la política cultural del municipio. • Concepto y alcances de la política cultural del municipio
Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto del área de cultura • Porcentaje del presupuesto destinado cultura en relación al presupuesto total del municipio • Crecimiento absoluto • Índice de crecimiento relativo • Gasto por habitantes
Recursos del Área Cultural del Municipio	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos Humanos (cantidad, perfil profesional, antigüedad, formación) • Recursos físicos: (centros culturales, bibliotecas, entre otros. • Recursos organizacionales: Orgánica del Área de Cultura, Jerarquía, Trayectoria. • Instrumentos de Gestión: planificación, sistematización, herramientas de evaluación y seguimiento.

Actualmente, el equipo de investigación está trabajando en los municipios de Tigre y Florencio Varela.

Instrumentos de Investigación Aplicados

En el desarrollo de la investigación se realizaron:

1. Entrevistas a funcionarios municipales de las áreas de cultura
2. Grupos focales con destinatarios de las políticas culturales
3. La Trayectoria, estructura de las áreas culturales, como así los recursos y la sistematización de las actividades culturales desarrolladas por los municipios.
4. Análisis comparativos de los presupuestos municipales destinados a cultura

1. Entrevistas a Funcionarios Municipales

Las políticas culturales de los gobiernos locales son el resultado de múltiples factores: la concepción de cultura de los funcionarios y de los equipos técnicos, las características de la burocracia estatal municipal, los recursos financieros, materiales y humanos disponibles para el funcionamiento del área, entre otros. Analizar el producto de la acción de los gobiernos locales en el campo de la cultura significa indagar este complejo e interrelacionado conjunto de dimensiones y construir una modelización basada en la construcción de tipos ideales con el objeto de ordenar y sistematizar la información obtenida en las diferentes etapas del relevamiento.

f Concepto cultura y alcance de las políticas culturales

A partir de las observaciones realizadas en los estudios de caso, podemos decir que las áreas culturales de los municipios que formaron parte de la primera etapa del trabajo presentan la misma heterogeneidad que presentan las administraciones locales en general. Aún así es posible identificar similitudes en relación a la concepción de cultura.

En primer lugar, los referentes de las áreas de cultura consultados coinciden en que es el Estado, en cualquiera de sus tres niveles, es quien tiene la responsabilidad de garantizar los derechos culturales de la población, y es quien debe fijar la impronta de las políticas culturales por sobre lo que ofrece el mercado.

Esta concepción acompaña la tendencia a nivel mundial que predomina desde mediados del siglo XX donde la política cultural es entendida como una política pública y como tal implica la acción y el compromiso del Estado en interacción con otros actores. Los derechos culturales son asimilados a la educación y la salud y son parte del ejercicio de la ciudadanía plena.

En cuanto a la concepción de cultura y sus alcances, los referentes locales de la política cultural señalan que cultura es todo, que abarca todos los aspectos de la vida del individuo y de la comunidad y que se refiere no sólo a las formas de expresión, si no también al sistema de reproducción económica y social que adopta cada sociedad.

Cuadro 2 - Fragmento de las entrevistas a los Directores de Cultura

“Todo es cultura desde las artesanías hasta el mejor de los espectáculos. La cultura tiene que estar al servicio del hombre. No al servicio de intereses. No se trata de una cultura que sirva al espectáculo por el espectáculo mismo. El espectáculo musical, la interpretación teatral, la obra literaria deben poder reflejar las pautas y las formas de vida de nuestro pueblo”.

Secretario de Cultura, Educación y Promoción de las Artes de Avellaneda

“La cultura expresa el modo de pensar, sentir y actuar en una comunidad. En este sentido la cultura crea cultura, influye y recibe influencias de un proceso dinámico que abarca todas las instancias desde la cotidianeidad hasta los círculos académicos”.

La política cultural, parte de un proyecto que aspira a lograr una sociedad distinta. No puede quedar sujeta a los avatares de la coyuntura política sino por el contrario, su desarrollo y crecimiento dependen de la generación de

proyectos que devengan en programas permanentes, garantizando la participación ciudadana y el derecho a la cultura“.

Director de Arte y Cultura de Morón

La cultura es todo lo que la gente hace, piensa y siente, hay transformación permanente no es sólo expresión artística”.

“La política cultural tiene que llegar a todos, no discriminar. La enseñanza, los espacios de expresión tienen que ser gratuitos o con entradas populares.

Directora de Cultura de Vicente López

Las ideas expresadas en el cuadro por los Directores de Cultura de los Municipios en estudio dan cuenta de la afinidad con los conceptos desarrollados por UNESCO, organismo que afirma desde los años '80 que la política cultural es “asunto de todos, de cada individuo, de cada país.... Abarca todos los aspectos de la vida nacional”.

La idea de democratización de la cultura aparece en todos los relatos, siendo significativa la referencia a la importancia que se le otorga a la participación y a las posibilidades de acceso para todos los sectores de la población a las actividades denominadas culturales.

2. Grupos focales

Se utilizó la técnica de Grupos Focales con ciudadanos que realizaron alguna de las actividades culturales dentro de la oferta de los tres municipios, conformados en grupos de 20 a 29 años y otro de más de 30 años, de ambos sexos, con una guía pautaada en un tiempo establecido, en un espacio diferencial al que concurrían los destinatarios ofrecido por el municipio. Destacamos la dificultad de la conformación de los grupos por variables de comunicación y desconfianza al campo de la ciencia en su

búsqueda de sentido en las palabras de los destinatarios. Las conclusiones de los grupos focales son las siguientes:

Cuadro 3 – Conclusiones de los grupos focales 1ª Etapa

- ¾ El desarrollo de políticas culturales tiene muy buena aceptación en la comunidad y mejora considerablemente la imagen del municipio.
- ¾ Si bien la valoración de los usuarios es positiva, hay aspectos que mejorar, especialmente en las condiciones edilicias y en los materiales disponibles para los cursos o talleres.
- ¾ Los participantes colaboran para la satisfacción de demandas, resignifican las actividades, solicitan que la voluntad y la motivación puestas en las actividades sean tomadas por los referentes políticos municipales como un valor agregado que potencia el trabajo y genera cambios.
- ¾ Subyace un pedido de cambio de paradigma en la planificación y ejecución de las políticas culturales, que la oferta pase de ser un producto de consumo a un derecho ciudadano, de considerar las actividades un costo adicional a los servicios básicos que deben garantizar los municipios a un deber del municipio, asumiendo que el ámbito de la cultura es un ámbito de salud, capacitación y trabajo.
- ¾ Las personas que desarrollan actividades culturales adquieren visibilidad, se sienten jugando un rol activo dentro de la sociedad local, asumen una responsabilidad, no solo reciben, sino que producen y pretenden retribuir a la sociedad.
- ¾ Se produce un escenario de interacciones, intercambios, acercamientos e integración que darían fundamento a una comunidad más activa y participativa.
- ¾ Consultados los participantes acerca de la definición de cultura refieren a dos concepciones. Una, que la entiende como el conjunto de las actividades cotidianas, en donde nada queda por fuera. Otra, que la

asocia a la idea de enriquecimiento personal, a la idea de “cultivo”, referida principalmente a las actividades artísticas. Siendo esta última la más recurrente, considerando que las actividades culturales son las que estimulan el desarrollo intelectual, el aprendizaje, la incorporación de nuevos conocimientos, y la expresión artística, ya sea plástica, literaria, teatral, cinematográfica o musical.

3. Trayectoria y estructura de las áreas culturales. Recursos y sistematización de las actividades culturales desarrolladas por los municipios.

La adopción de una política determinada, especialmente cuando se trata de una política sectorial, implica una cristalización institucional. Es decir que las políticas públicas, en este caso la política cultural a nivel local, se refleja en la historia de la organización así como también en sus características, perfil, grado de consolidación y capacidad para gestionar. (Oslack y O'Donnel)

En el caso de Avellaneda y Morón la llegada del peronismo al gobierno nacional y local (1946-1955) significó una etapa fundacional para las instituciones y proyectos municipales relacionados con la cultura. El peronismo implicó una nueva relación entre los sectores populares y el gobierno que se reflejó en la incorporación de las demandas de estos sectores en la agenda pública y en la implementación de una política difusionista basada en el concepto de cultura popular o cultura del pueblo.

En cambio para Vicente López la institucionalización del área cultural aparece con la apertura democrática del '83 y se consolida en los años 90. En este caso la política cultural refleja el concepto de democratizar la cultura y ampliar el acceso a los bienes culturales.

Los hitos producidos en la historia de las áreas de cultura de los municipios guardan relación en los tres casos estudiados con momentos de la historia política Argentina en que se ampliaron los derechos sociales y ciudadanos, ampliando la participación y el ejercicio de la ciudadanía a grandes sectores,

como sucedió en el gobierno peronista, 1946-1955, y con la vuelta a la democracia en diciembre de 1983.

f La estructura organizacional de las Áreas de Cultura

La estructura organizacional del Área de Cultura de los municipios coincide con la idea de política cultural expresada por sus referentes. Como se señalara anteriormente, los mismo se alinean con la idea de que la tarea del municipio es facilitar el acceso a los bienes culturales a todos los sectores de la población vinculando los objetivos del área con el concepto de democracia cultural.

En este sentido, se observa que las funciones otorgadas a las Direcciones de Cultura de los gobiernos locales bajo estudio responden a las necesidades de protección patrimonial, a la formación artística (institutos de formación, desarrollo de talleres y capacitaciones), y a la difusión cultural (museos y espectáculos).

Entrando con más detalle en la realidad de cada municipio, el Municipio de Avellaneda responde a esta relación entre objetivos y estructura, mientras que Morón y Avellaneda no han cristalizado orgánicamente la importancia de la preservación y valoración del patrimonio histórico.

f Los recursos y la sistematización de las políticas culturales de los gobiernos locales destinados a la cultura

El Estado debe hacer frente a las necesidades culturales de la población disponiendo para ello de los recursos e infraestructura necesarios. Para ello, hará uso de los recursos propios de la gestión de cualquier política pública, planificación, ejecución y evaluación de procesos y de resultados.

La política cultural presenta las mismas carencias que otras políticas sectoriales de la gestión municipal, en cuanto a que no se encontraron registros y/o documentos que den cuenta de la planificación de las actividades del área, de la ejecución presupuestaria y de los resultados alcanzados por las actividades propuestas. Solo fue común encontrar registro de participantes, de asistencia y evaluación por magnitud de espectadores a los espectáculos públicos y en participación a talleres.

En relación a los recursos humanos, a nivel central, los municipios cuentan con escasos perfiles técnicos vinculados con la gestión cultural, presentando un carácter más administrativo. Los profesionales con formación y experiencia con orientación específica se encuentran en los espacios institucionales descentralizados y/o donde se brindan los servicios que ofrece el área al ciudadano, cómo por ejemplo los Institutos de Enseñanza Artística de Avellaneda o los talleres que se desarrollan en Vicente López.

4. Análisis de Presupuestos

En cuanto a los recursos presupuestarios destinados por el municipio, los referentes locales manifestaron que resultan insuficientes aunque logran optimizar los que se encuentran disponibles.

El análisis presupuestario se realizó en base a los datos correspondientes a los municipios Morón, Vicente López y Avellaneda para los periodos 2005, 2006 y 2007. De cada uno de ellos se explicita: el presupuesto total, y el presupuesto para el área de cultura expresado en valores absolutos y relativos al presupuesto general.⁴

La obtención de información de los municipios resulto muy disímil: mientras que el Municipio de Morón tiene una amplísima gama de presentaciones de sus presupuestos en su sitio oficial, el de Avellaneda no tiene ninguna mención a cuestiones presupuestarias, y fue dificultoso conseguir la información en formato papel, de hecho solo se cuenta con una versión muy reducida del presupuesto 2007.

Vicente López, en tanto resulto mucho más accesible, sin embargo los formatos obtenidos, en general, no permiten desagregar el gasto específico de cultura, la excepción lo constituye el presupuesto 2005, en el que sí es posible.

⁴ Fuentes primarias: presupuestos nacionales, provinciales y municipales, en soporte papel o digital.

Información Presupuestaria de Municipios
Indicadores Culturales - **Instituto de Políticas Culturales -
UNTREF**
Censo 2001 -
<http://www.indec.mecon.gov.ar/webcenso/publicados.asp>

En función de las limitaciones del material obtenido se ha tomado como lapso temporario el trienio 2005, 2006, 2007.

Cuadro 4 - Análisis Presupuestario (% del presupuesto del área de cultura en relación al total del presupuesto del municipio, de la Provincia de Bs. As. y de la Nación)			
	"2005"	"2006"	"2007"
Nación	0,09	0,10	0,10
Provincia	0,37	0,35	0,35
Vicente López	1,02	1,19	1,25
Morón	1,71	1,93	2,2
Avellaneda	3.91	4.12	4.09

Cuadro 5 - Análisis Presupuestario (comparativo en \$ por habitantes)			
	2005	2006	2007
Nación (36260130 hab.)	70.254.618,00	94.647.288,00	125.652.941,00
\$ / habitante	1,94	2,61	3,46
Prov. Bs. As. (13760969 hab.)	72.666.352,00	78.135.600,00	97.617.360,00
\$ / habitante	5,28	5,68	7,09
Morón (379349 hab.)	2.149.908,42	2.939.161,35	4.174.509,78
\$ / habitante	5,67	7,75	11,00
Vicente López (272035 hab.)	1.486.258,66	2.152.552,12	2.690.697,28

\$ / habitante	5,46	7,91	9,89
Avellaneda (328980 hab.)	4.891.663,94	6.020.069,33	7.238.903,80
\$ / habitante	14,87	18,30	22,00

Conclusiones:

Las políticas culturales estudiadas se plasman en actividades que, por lo general, brindan espacios de expresión configurados en la lógica del consumo, sin que éstas establezcan lazos sociales comunes entre los participantes.⁵

Los espacios artísticos-culturales ofrecen expresiones oficialmente legitimadas. Son espacios en los que se ejerce un dominio del gusto y de la voluntad de la ciudadanía, reforzando el individualismo, no constituyendo espacios comunes de participación y de compromiso para la resolución de problemas comunes.⁶

Las áreas culturales constituyen subjetividad favoreciendo, facilitando y brindando espacios de expresión que generan multiplicidad de sentido, sin conexión con la problemática comunitaria.

En primer lugar es destacable que los presupuestos estudiados de Morón y Vicente López, se corresponden en un orden similar respecto del presupuesto total del municipio entre el 1 y 2 %, lo cual habla de un espacio similar para el área cultura, es decir muy distantes de cuestiones tales como salud, urbanismo o educación. Avellaneda destina un porcentaje mayor, el doble, desde 4%, por la magnitud de los Institutos de Arte y el personal docentes destinado a los Institutos.

Otro elemento destacado es el incremento sostenido para los tres municipios en términos de participación del presupuesto global, para Vicente López, Morón y Avellaneda.

Analizando los gastos efectuados por Nación, Provincia de Buenos Aires y los municipios estudiados, resulta significativo que, éstos últimos son los que más

⁵ Conclusión sobre la base de la lectura de:

BAUMAN, Zygmunt, op. Cit.

LEWKOWICZ, Ignacio. *Pensar sin Estado*. Paidós. Buenos Aires. 2004

⁶ YUDICE, George – MILLER, Toby. *Política Cultural*. Gedisa España. 2004

TAYLOR, Charles. *Fuentes del Yo, la construcción de la identidad moderna*. Paidós. 2006

presupuesto dedican a las políticas culturales, ya sea en términos relativos como en gasto por habitante.

El presupuesto económico-financiero determina la concepción de los funcionarios de las áreas de cultura de los municipios, enmarcadas en la lógica burocrática del ejercicio del presupuesto anual y en la lógica del impacto inmediato.

Bibliografía

- BAUMAN, Zygmunt. Vida de consumo. Fondo de Cultura Económica. Argentina. 2007.
- Constitución Nacional de la República Argentina (1853, 1949, 1994)
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1873-1899, 1949, 1994).
- Indicadores Culturales - Instituto de Políticas Culturales – UNTREF
- LEWKOWICZ, Ignacio. *Pensar sin Estado*. Paidós. Buenos Aires. 2004
- TAYLOR, Charles. La ética de la autenticidad. Ed. Paidós. España.1994
- TAYLOR, Charles. *Fuentes del Yo, la construcción de la identidad moderna*. Paidós. 2006
- YUDICE, George – MILLER, Toby. *Política Cultural*. Gedisa España. 2004

Autor:

Lic. José Alejandro Tasat - Director del Proyecto - Lic. en Psicología –UBA / Titulo de Honor - UBA - Doctorando en Educación –UNTREF / UNLa - Coordinador Adjunto Lic. en Administración Pública –UNTREF - Coordinador Adjunto Lic. en Gestión de Políticas Públicas –Modalidad Virtual –UNTREF VIRTUAL Autor de Análisis Situacional de las Organizaciones –Editorial UNTREF 2008- Autor de Introducción al Análisis de las Políticas Públicas – UNTREF VIRTUAL 2000 -Consultor de Organismo Nacionales e Internacionales

Equipo de Investigadores	Colaboradores
Lic. Marcela Rebón	Marianela Canale
Lic. José Basualdo	Leandro González
Lic. Pablo Mendes Calado	Laura Giorgetta
Lic. Lorena Fiore	Martin Puricelli
D.G. Mónica Britos	Antonio Lamborizio
	Lic. Silvano Martínez
	Lic. Rosa Barreiro