

## 1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la gestión municipal ocupa una parte importante en la agenda de discusión sobre las políticas públicas. Al debate sobre la reforma y modernización del estado municipal se suman la transformación del rol de los gobiernos locales así como también el resultado e impacto de las nuevas actividades que realizan.

La globalización de la economía, las tendencias a la integración regional, la reforma del estado nacional y las distintas crisis económicas hicieron que los municipios recurrieran a formas alternativas para gestionar la ciudad y al mismo tiempo asumieran el rol de promotores del crecimiento de la economía a nivel local.

En este escenario de revalorización de la esfera local, los gobiernos municipales han asumido mayores responsabilidades en el campo de la cultura. Han creado y jerarquizado las áreas culturales, han emprendido programas de acción cultural y han avanzado en la definición de políticas culturales vinculadas con la democracia y la perspectiva de derechos.

En el mundo actual, la política cultural de los municipios es esencial para la creación de elementos que promuevan la integración de la sociedad en torno a los conceptos de equidad y democracia dado que la misma tiene impacto directo en el sistema de valores, las tradiciones y creencias de la sociedad así como también sobre los espacios de expresión y el patrimonio de la comunidad.

La política cultural de los municipios es esencial para la creación de elementos que promuevan la integración de la sociedad en torno a los conceptos de equidad y democracia.

Bajo estos conceptos, la intervención estatal de los gobiernos locales en el campo de la cultura ha logrado tener una entidad propia, diferenciándose de otras políticas sectoriales a las que tradicionalmente se encontraba subordinada, sin embargo en términos de institucionalidad, la política cultural no cuenta con el mismo grado de consolidación institucional alcanzado por ejemplo educación, salud o en menor medida desarrollo social.

El presente artículo tiene como objetivo presentar el marco conceptual y metodológico construido en el marco del Proyecto de Investigación Políticas Culturales de Gobiernos Locales<sup>1</sup> para la sistematización y análisis de las características institucionales de las áreas que implementan la política cultural de los municipios.

Cabe aclarar que el proyecto de investigación comenzó en el 2007 y propone abordar los modelos de gestión cultural que adoptan los gobiernos locales e indagar sobre su factibilidad. En el transcurso del mismo surgió el estudio de la institucionalidad de las políticas culturales de los municipios como el marco integrador para las posibles dimensiones y variables de análisis que se identificaron.

En este marco se desarrollarán los siguientes temas:

En un primer lugar se desarrollan los principales momentos históricos a cerca de la institucionalidad de las políticas culturales nacionales.

Además, el artículo hace referencia a los conceptos más específicos que definen la

<sup>1</sup> El Proyecto de Investigación Políticas Culturales de Gobiernos Locales se desarrolla en el marco del Instituto de Políticas Culturales Patricio Lóizaga de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. El proyecto cuenta con la Dirección del Lic. José Tasat y el equipo de investigación se encuentra conformado por Pablo Mendes Calado, José Basualdo, Mónica Britos, Silvano Martínez, Lorena Fiore y Fabiana Demarco.

Marcela Rebón

LIC. EN CIENCIA POLÍTICA (UBA).  
DOCENTE E INVESTIGADORA DE  
LA UNTREF Y CODIRECTORA DEL PROYECTO  
DE INVESTIGACIÓN POLÍTICAS CULTURALES  
DE LOS GOBIERNOS LOCALES  
DE LA UNTREF

institucionalidad y las capacidades institucionales de los gobiernos locales en el campo de las políticas culturales.

En los puntos siguientes se presentan las dimensiones y variables definidas para el estudio de la institucionalidad de las políticas culturales por un lado, y por el otro la matriz de clasificación de los objetivos explícitos en implícitos que expresan las áreas de cultura de los gobiernos locales.

Por último se esbozan a modo de cierre algunas reflexiones sobre la institucionalidad de las políticas culturales de los gobiernos locales.

## 2. ACERCA DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS CULTURALES

La consolidación del proceso de institucionalización de las políticas culturales en América Latina puede situarse en la década del '60, en el marco de una transformación del esquema económico mundial basado en el desarrollo y la alianza para el progreso. Esta transformación fue acompañada en la mayoría de los países de la región por una serie de reformas del aparato del estado (básicamente administrativas) que incluyeron la institucionalización de las políticas culturales a nivel nacional.

Esta institucionalización consistió en términos generales en la agrupación bajo una misma organización estatal de los distintos dispositivos y organizaciones nacionales a través de las cuales se materializaban las acciones en materia de cultura por parte del estado, tales como teatros, bibliotecas, museos, entre otros.

Bajo el modelo francés del Ministerio de Cultura y Asuntos Culturales de 1959 y de

la UNESCO, órgano que vehiculiza la actividad de las Naciones Unidas en materia de educación y cultura, se crearon Secretarías de Estado y Ministerios Nacionales que se estructuraron en función de 3 grandes actividades propias de la política cultural: patrimonio, artes y espectáculos y formación artística (Mejía: 2007).

La década del '70 significó para el modelo institucional de las políticas culturales un periodo favorable para incorporación de nuevos contenidos en relación a la definición de los objetivos de la política cultural, a la formulación de políticas culturales nacionales y al surgimiento de nuevos actores vinculados con el campo de la cultura. Así, se introdujo la idea de cultura como desarrollo humano, se plasmaron los primeros planes de desarrollo cultural y surgió la figura del gestor cultural (Mejía: 2007, Méndez Calado: 2006).

Más tarde, entrada ya la década del '80, el tema que surge como eje principal para la estructuración de las políticas culturales es acerca de la identidad cultural. Además en América Latina esto coincide con la apertura democrática en aquellos países que habían sido gobernados por dictaduras militares en la década anterior.

Durante este periodo, las políticas culturales se orientan hacia el fomento de la participación de la ciudadanía en la vida cultural; procurando así una mayor participación social. La identidad es concebida como un fenómeno histórico, de negociación permanente por parte de toda la sociedad y se concibe la factibilidad de la unidad nacional a nivel político conjugada con la multiplicidad de pertenencias identitarias (Mendes Calado: 2006).

Todo esto tendrá una importante influencia sobre los gobiernos locales, identificados como el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía y por ende el que promueve las prácticas democráticas en mayor medida.

Por último la crisis económica y fiscal de los años '90 llevó a los países de la región a implementar planes de reforma estructural que consistieron básicamente en la apertura de los mercados, la privatización de las empresas públicas de servicios, la reducción del aparato estatal y la descentralización de responsabilidades y funciones del gobierno central a los gobiernos provinciales y locales.

Esto último tendrá un fuerte impacto en la conformación y consolidación de las áreas de cultura de los municipios, dado que la descentralización llevó a los gobiernos locales a asumir nuevas funciones y a buscar nuevas alternativas para mejorar el desempeño de su gestión.

En este marco, las áreas culturales recibirán un fuerte impulso en cuanto a sus capacidades institucionales y adquirirán una mayor autonomía en relación a otras áreas sociales con mayor tradición en el ejecutivo municipal.

### 3. LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE LAS POLÍTICAS CULTURALES

Para el desarrollo del Proyecto de Investigación Políticas Culturales de los Gobiernos Locales se entienden a las instituciones como las reglas de juegos formales e informales que estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. Estas reglas enmarcan las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, funcionarios y ejecutores de políticas (North: 1993 y March y Olsen: 1989).

Así, la institucionalidad se refiere al sistema de capacidades de poder, recursos disponibles, legalidad y legitimidad y consolidación de la política con que cuenta una política pública y se relaciona directamente con las funciones y competencias que se asignan a los organismos responsables de ejecutar la política cultural del municipio.

Las capacidades institucionales de los gobiernos locales adquieren suma importancia en relación al desempeño y a la efectividad de las políticas para el desarrollo. Estas capacidades definen la posibilidad de alcanzar los objetivos políticos, económicos y sociales propuestos por el gobierno municipal.

Existe un fuerte reconocimiento de la relación existente entre los objetivos políticos de un determinado gobierno y el arco de las posibilidades de acción, que es función directa de la tarea de construcción institucional que se lleve a cabo. Esto remite a que tanto el alcance como la efectividad del

logro de cualquier política pública dependan en forma directa de las capacidades institucionales que puedan ponerse en juego (Palermo, 1998).

La consolidación de las capacidades institucionales o la institucionalidad se manifiesta a través de leyes u otras normativas así como también en las reglas de juego informales que definen las capacidades de poder y los recursos con

que cuenta una organización para efectivizar sus funciones y competencias.

En conjunto implican cierto ordenamiento de los recursos humanos, financieros, técnicos para, en este caso promover una gestión factible y responsable en los municipios.

Un aspecto central en esta dimensión de análisis son las reglas de la administración pública que regulan el funcionamiento del aparato estatal, los procedimientos administrativos, la conformación y cambio de las estructuras organizativas y la inclusión de recursos humanos profesionalizados.

Así, cuando se hace referencia a la capacidad de las instituciones, se trata del modo en que la definición de roles y funciones, los procedimientos administrativos y los recursos humanos disponibles permite hacer frente a los problemas de gestión que se presenten (Repetto: 2003).

En este sentido analizar las capacidades institucionales implica observar el sistema de capacidades de poder, recursos disponibles, legalidad y legitimidad y consolidación con que cuenta una organización de la administración pública.

Las capacidades institucionales de los gobiernos locales adquieren suma importancia en relación al desempeño y a la efectividad de las políticas para el desarrollo.

#### 4. LAS DIMENSIONES DE ANÁLISIS DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS CULTURALES A NIVEL LOCAL

De acuerdo a lo expuesto en el punto anterior las capacidades institucionales de los gobiernos municipales en cuanto a las políticas culturales se relacionan directamente con las funciones y competencias que se asignan a los organismos responsables de ejecutar la política municipal en materia de cultura.

Estas capacidades son las que permiten el ordenamiento de los recursos concretos y discretos (humanos, financieros, técnicos) para la consecución de los objetivos de las organizaciones que integran la institución municipal, en particular de la Secretaría o Dirección de Cultura.

Hay que destacar que estas capacidades son el resultado de un proceso de aprendizaje social que suele expresarse en leyes u otras normas, pero que también puede encontrarse en ciertos niveles de informalidad y de manera implícita en las acciones y discursos de los actores que implementan las políticas culturales.

En torno a esto, en el marco del Proyecto de Investigación Políticas Culturales de Gobiernos Locales se han definido los siguientes componentes de la institucionalidad de las políticas culturales que pueden aplicarse a los municipios:

1. Creación de una secretaría, dirección u otra área específica de Cultura que agrupe a los dispositivos, acciones y la oferta cultural del municipio.
2. Incorporación de la noción de cultura vinculada con el desarrollo humano y con la integración de la sociedad, correspondiendo con el periodo de democratización de la política.
3. Introducción de la perspectiva de derechos culturales amparados en la constitución en el ámbito municipal.

A partir de estos 3 componentes, se identificaron las dimensiones y variables que articulan los principales conceptos referidos a la institucionalidad de las políticas culturales. Las mismas se presentan en la siguiente tabla.

TABLA 1.  
Dimensiones y Variables de la Institucionalidad del Área de Cultura de los gobiernos de locales

Dimensiones	Variables
Estructura Orgánica Trayectoria del Área de Cultura	Misiones y funciones del área cultural Patrimonio/Artes y Espectáculos/Formación y Enseñanza Organismos/Dependencias de la órbita de cultura Diferenciación con el área de educación Pertenencia de los Institutos de formación Creación del Área Hitos en la jerarquización
Normativa	Ordenanzas municipales Reglas formales e informales
Actividades y Dispositivos Institucionales	Oferta cultural del Municipio
Recursos	Financieros (presupuesto municipal, aportes de nación y provincia) Personal (planta, contratados, área central, otras dependencias) Perfiles técnicos profesionales Estructura edilicia / Equipamiento

Herramientas de Gestión	Plan Estratégico Municipal Planificación del Área Procedimientos Administrativos Instancias de Evaluación Sistemas de Información Medios de comunicación y promoción
Relación con otros actores	Sector público (nación, provincia otras áreas municipales) Organizaciones de la Sociedad Civil, Organizaciones Religiones, Organizaciones Federadas Sector privado

En el marco del proyecto de investigación el relevamiento de estas dimensiones y variables implica obtener información acerca de:

- ▶ Los objetivos y funciones del área, que se definen como aquello que el área realiza, tiene a su cargo y contribuye a lograr.
- ▶ Las actividades del área, es decir del conjunto de acciones, tareas y dispositivos institucionales que conforman la oferta cultural del municipio.
- ▶ La historia de la conformación del área de cultura, en particular la identificación de diferentes momentos y procesos que produjeron cambios en la institución.
- ▶ El marco normativo, conformado por las leyes, decretos, ordenanzas y otras “reglas de juego” para establecer el grado de formalización institucional de la organización.
- ▶ La estructura orgánica, que consiste en la estructura organizacional interna, la distribución de funciones, su ubicación orgánica con respecto a la totalidad de la estructura del municipio y las relaciones de subordinación y de paridad.
- ▶ Los recursos materiales y tecnológicos para el funcionamiento de la organización y para realizar las actividades fundamentales para el cumplimiento de

los objetivos, relacionar la congruencia entre los mismos.

- ▶ La capacidad financiera de la organización, es decir la cantidad de recursos municipales y de otras fuentes que recibe la organización, así como también las necesidades de insumos expresados en términos financieros.
- ▶ Los recursos humanos, integrados por el personal disponible, la adecuación de los perfiles técnicos para la realización de las actividades y tareas específicas, así como también las instancias de capacitación para la realización de las mismas y la modalidad del reclutamiento.
- ▶ Las relaciones con otras áreas y organismos: vínculos para la coordinación y cooperación con otras áreas al interior del municipio, con el referente a nivel provincial y nacional y con áreas similares (pares) de otros municipios de la provincia.

Cabe señalar, que la elaboración y definición de los conceptos, dimensiones y variables son el resultado de las distintas etapas metodológicas del proyecto de investigación. Los mismos son revisados y adaptados a medida que se avanza, principalmente con el trabajo de campo que implica un intercambio fluido con actores vinculados con el hacer de las políticas culturales locales.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> El Proyecto de Investigación Políticas Culturales de gobiernos locales se lleva a cabo con estudios de caso. Los municipios estudiados hasta diciembre de 2010 son Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela, Moreno, Morón, San Fernando, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López del conurbano bonaerense y Mar del Plata, Olavarría y Pergamino del interior de la provincia de Buenos Aires.

## 5. LOS OBJETIVOS EXPLÍCITOS E IMPLÍCITOS DE LA POLÍTICA CULTURAL

A partir del marco teórico y los conceptos propuestos, la producción del trabajo de campo realizado para la aplicación de estudios de casos, ha permitido la identificación de los objetivos explícitos e implícitos de las políticas culturales actuales de los gobiernos municipales.

Desde una perspectiva histórica, se puede decir que las políticas culturales de comienzos del siglo XX han acompañado la necesidad de sentar las bases para la construcción nacional que implicaba homogeneizar e integrar a los inmigrantes europeos llegados al país. En este escenario la cultura se identificaba con la expresión legítima de lo nacional o local.

Más tarde, la política cultural estuvo vinculada con el proceso de democratización política y con el desarrollo de los derechos culturales. La cultura se identificaba con la

democracia cultural y con la democratización de la cultura respectivamente.

Hoy se ha perdido la homogeneización característica de los años `50. Los cambios en torno al mercado de trabajo y la relación estado y sociedad hacen que se produzcan nuevos riesgos y surja un nuevo contenido de la necesidad de cohesión social.

En este escenario, la política cultural cumple un rol esencial para sentar las bases de integración e inclusión social así como también se ha consolidado su vinculación con los procesos de desarrollo económico y construcción política a nivel local.

Así, los municipios se posicionan alrededor de 3 grandes ejes con respecto a los objetivos explícitos e implícitos de las políticas culturales locales.

En este sentido, se presenta a continuación la propuesta para la clasificación acerca del posicionamiento de las áreas de cultura de los gobiernos locales con respecto a las categorías que definen los objetivos de las mismas.

TABLA 2.  
Clasificación de los Objetivos de las Políticas Culturales de los Gobiernos Locales

Sociales	Políticos	Desarrollo Económico
Inclusión Social	Democratización	Producción / Emprendimientos
Distribución Social	Integración social	Inclusión Empleo
Reducción de la desigualdad	Reducción del conflicto social	Promoción del Turismo

En cuanto a los Objetivos Sociales de las políticas culturales locales se han identificado los siguientes:

- ▶ Revitalizar los ámbitos de participación y práctica de la solidaridad, desarrollar la vida asociativa y fortalecer el tejido social.
- ▶ Promover la inclusión social de los sectores y barrios de los municipios que se encuentran en situación de marginación a partir de la participación en actividades culturales.
- ▶ Orientar la distribución de recursos culturales hacia los sectores que no alcanzan a bienes y servicios culturales a través del mercado

Por otra parte se han identificado los siguientes Objetivos Políticos:

- ▶ Atenuar la dispersión producida por la múltiple pertenencia a espacios sociales y económicos que afecta el sentimiento de pertenencia e identificación con la comunidad.
- ▶ Generar procesos de participación ciudadana.
- ▶ Establecer un común denominador o sistema de referencia que cohesione los valores de la sociedad interviniendo en los niveles de conflicto y promoviendo la cohesión social.
- ▶ La acción cultural del municipio cumple la tarea de conformar el tejido social,

dinamizar el desarrollo cultural, consolidar la democracia y fortalecer el municipio.

- ▶ Reducir los conflictos sociales existentes o “controlar” los potenciales a través de la intervención territorial que facilita el desarrollo de la oferta cultural.

Por último se han identificado otra nueva serie de Objetivos vinculados en este caso con el Desarrollo Económico:

- ▶ Promover la producción local a partir del acompañamiento y/o apoyo a las industrias culturales
- ▶ Desarrollar actividades para la formación y/o capacitación en actividades relacionadas con la cultura local que promuevan la inserción laboral y mejoren las capacidades de empleabilidad
- ▶ Promover la actividad turística a partir de la prestación de servicios y bienes culturales cuando el perfil de desarrollo local presenta al Turismo como una actividad económica con competitividad.



Los 3 grandes ejes propuestos, así como cada una de las variables y definiciones no pretenden ser exhaustivas, si no que se proponen a modo de facilitar la sistematización de la información relevada en el trabajo de campo que requiere cada uno de los estudios de caso de los municipios bajo estudio.

## 6. PALABRAS FINALES

Las políticas públicas implican la realización de un conjunto de acciones/intervenciones por parte del Estado. En el caso particular de las políticas culturales nos estamos refiriendo a todas aquellas que se orientan fundamentalmente a producir el desarrollo simbólico, a satisfacer las necesidades culturales de la población y a obtener consenso a cerca de un tipo de orden o de transformación social (García Canclini: 1987).

Así, el estudio de las políticas culturales demanda principalmente de la identificación

de los *encadenamientos de los comportamientos intraburocráticos que traducen esas políticas en acciones y en impactos puntuales en la población. Implica también observar la dinámica social generada por este proceso y sus efectos de retroalimentación sobre el comportamiento de los actores estatales* (Oslack: 200?).

Entre las cuestiones clave al respecto se encuentra el reconocimiento y ampliación progresiva de los derechos del hombre, particularmente de los derechos culturales y sociales que implican para el Estado desarrollar acciones para garantizar su ejercicio en términos de equidad para toda la población.

Otra cuestión es la consolidación y extensión de los requerimientos de la democracia que significan ampliar la participación ciudadana más allá de los actos electorales y reducir los altos niveles de desigualdad que afectan a los distintos sectores de la población.

Sin duda, estos aspectos, aunque no son los únicos, han influido positivamente en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las áreas municipales a cargo de la política cultural.

En la última década las áreas de cultura han logrado un espacio propio y con cierto grado de autonomía con respecto a otras áreas sociales del municipio, incluso ocupan un lugar de mayor jerarquía en los gabinetes locales. También se observa que progresivamente reciben mayores recursos para financiar las acciones propias de las Secretarías o Direcciones de Cultura.

También se han fortalecido las relaciones con otros actores locales, mejorando el posicionamiento en el ejecutivo local con respecto a otras áreas de gobierno, así como también en términos de gestión asociada con el tercer sector y en forma más insipiente con el sector privado.

Sin embargo quedan varias cuestiones para seguir trabajando, entre ellas la consolidación de un proyecto nacional de cultura que funcione como rector instrumento rector de la política cultural. ●

## BIBLIOGRAFÍA

- Ander-Egg**, Ezequiel, “La política cultural a nivel municipal”. Lumen Hvmanitas. Buenos Aires. 2005.
- García Canclini**, Néstor (Ed.), “Políticas Culturales en América Latina”. Grijaldo, México. 1997.
- Mejía**, Juan Luis, *¿Derechos sin Estado? Tres momentos de la institucionalidad cultural en América Latina*. Organización de Estados Iberoamericanos.
- Mendes Calado**, Pablo, “Documento de Proyecto de Tesis de la Carrera de Grado Gestión del Arte y la Cultura”. UNTREF. Buenos Aires. 2006.
- Palermo**, Vicente, “Estudios sobre el estado del Estado en La Argentina”, *documento de trabajo N° 1*, Fundación Carlos Auyero. Buenos Aires. 1998.
- Repetto**, Fabián, *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. CLAD. Panamá. 2003.
- Oszlak**, Oscar y Orellana, Edgardo, *El Análisis de la Capacidad Institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Top.org. Buenos Aires.
- Oszlak**, Oscar, *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Documento de Estudios CEDES Vol. 3 N° 2. Buenos Aires.