

## **POLÍTICAS CULTURALES Y DESARROLLO SOCIAL: UNA COMBINACIÓN POCO FRECUENTE<sup>1</sup>**

### **Gestión Cultural y Políticas Sociales**

El Diccionario de la Real Academia Española define al concepto de *cultura* mediante una diversidad de significados. Mencionamos aquí tres que nos resultan de relevancia a los fines de este trabajo:

- “Conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar su juicio crítico.”
- “Conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc.”
- “Conjunto de las manifestaciones en que se expresa la vida tradicional de un pueblo.”

Tomando estas definiciones de forma textual, es importante destacar que, como sucede con muchas acepciones de nuestro lenguaje, las definiciones de cultura tienen múltiples formas de ser interpretadas, o más bien podría decirse que son interpretadas de forma diferente según quien las enuncia. En este sentido, el inconveniente que acarrea la utilización y comprensión de este término, es que al hacer referencia al mismo puede suceder que los receptores entiendan el mensaje de forma diferente a la que el emisor lo intenta transmitir.

Por lo tanto, específicamente en el caso del concepto de *cultura*, se podría decir que, la forma de interpretarlo está atravesada por la mirada personal de cada uno. A los fines específicos de este trabajo tomaremos en cuenta dos posturas extremas con el fin de argumentar nuestro relato.

En primer lugar, mencionamos aquella perspectiva, más restrictiva, que entiende que la cultura debe vincularse específicamente a las artes y los espectáculos, y al disfrute del tiempo libre. Según esta postura entonces, la gestión cultural debe focalizarse exclusivamente en la preservación del patrimonio, los museos, teatros, artes plásticas, música, cine, etc.

En segundo lugar, una perspectiva más amplia, ubicada en otro extremo, vincula a la cultura con los modos de vida cotidianos de un pueblo, con las formas de relacionarse y comunicarse entre las personas, con el modo en que se construye socialmente la realidad. En este sentido, este segundo modo de entender el concepto no descarta al primero sino que va más allá de él. La exaltación del ocio, en sus distintas formas, es desde ya parte fundamental de los modos de vida cotidianos de los pueblos y es por eso que la gestión cultural de los gobiernos debe promover y garantizar el desarrollo de actividades en ese sentido y el cuidado y la generación de espacios donde jóvenes y adultos, de todas las clases sociales, puedan disfrutar de una amplia diversidad de espectáculos artísticos. Asimismo, esta segunda postura hace hincapié en la necesidad de que la gestión cultural esté presente en la promoción del desarrollo y la inclusión social, económica y política de las personas, en tanto que la considera un recurso fundamental e imprescindible para promover el desarrollo sostenido de una sociedad. Por

---

<sup>1</sup> Trabajo realizado por la Lic. Vera Kors, con la colaboración del Lic. Gustavo Antón en el marco de un proyecto de la Secretaría de Cultura de la Nación.

lo tanto, para quienes entienden el concepto de cultura en este sentido más amplio, la participación de los organismos de gobierno responsables de la gestión cultural es indispensable para estos fines.

La **hipótesis** que moviliza este trabajo es que los gobiernos provinciales de la Argentina no hacen pleno uso de sus organismos de cultura como un canal de resolución de las problemáticas socio-económicas de los sectores vulnerables a través del diseño de políticas culturales que fomenten la inclusión y el desarrollo social.

El **objetivo** de esta presentación es fundamentalmente proveer información que de cuenta de la importancia de la gestión cultural para mejorar la calidad de vida de la población, así como también promover la participación activa de los organismos gubernamentales de cultura. En este sentido es importante aclarar que la motivación de este trabajo no es en absoluto criticar las formas de implementar programas culturales y las decisiones políticas de las provincias. Por el contrario, apunta a construir nuevos vínculos entre la gestión cultural y el desarrollo social sostenido.

#### **Fuentes de información:**

Con el fin de verificar o refutar la hipótesis desarrollada, el presente trabajo se sustenta de dos fuentes de información: el dato del presupuesto que disponen los organismos de cultura provinciales y el porcentaje del presupuesto provincial destinado a estos organismos provinciales por parte de las legislaturas de cada provincia, y el Directorio Federal de Programas Culturales que desarrolló la Secretaría de Cultura de la Nación entre enero y mayo de 2005.

La información acerca de los presupuestos de los organismos de cultura provinciales fue suministrada por el Instituto de Políticas Culturales de la Universidad Tres de Febrero a la Secretaría de Cultura de la Nación.

El Directorio Federal de Programas Culturales es fruto del trabajo en común entre la Secretaría de Cultura de la Nación y los distintos organismos de Cultura de las provincias de la República Argentina que se sumaron al proyecto brindando el tiempo y la información que les fue solicitada.

Esta iniciativa se puso en marcha a principios de 2005 con el objeto de, por un lado, conocer y aprender de los logros obtenidos en términos de desarrollo cultural y de integración social entre los organismos de cultura de las distintas provincias y la Nación y, por otro lado, maximizar recursos y evitar duplicar esfuerzos tanto desde la Nación como desde cada una de las jurisdicciones provinciales. En este sentido, con la creación de este banco de datos único, todos los organismos gubernamentales de cultura - de la Nación, de las provincias y también de nivel municipal y los no gubernamentales - y cualquier ciudadano interesado, contarán con un amplio y equitativo acceso a la información.

La metodología utilizada para la realización del relevamiento fue el envío por correo electrónico de formularios autoadministrados, con una combinación de preguntas de tipo cerradas y abiertas. En la mayoría de los casos, los responsables de los organismos de

cultura optaron por designar responsables subalternos, lo cual facilitó la fluidez del diálogo.

Los resultados fueron auspiciosos: se obtuvo un 84% de respuestas completas. En cuanto al 16% restante, se trata de casos que por diversas razones no han podido enviar la información en tiempo y forma. Sin embargo, en tanto que la versión definitiva será publicada en Internet en el transcurso del mes de mayo de 2005, se comprometieron a enviar los formularios completos. Asimismo, se tratará de una base de datos que tiene continuidad en el tiempo, en tanto que contempla la posibilidad de que cada organismo de cultura de las provincias actualice periódicamente su información desde la web.

### **Presupuesto provincial, presupuesto cultural**

Partiendo de la idea de que es posible promover el desarrollo social a través de políticas culturales se observó la proporción de presupuesto que cada provincia le destina a su organismo provincial, y se midió la relación entre este porcentaje y el de los hogares con NBI de cada jurisdicción

Según el Censo Nacional del 2001, en nuestro país hay 1.442.934 hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>2</sup>, que representa el 14.3% del total de los hogares del país. Según la misma fuente de información, hay 14 provincias que están por encima de este porcentaje, presentándose la situación más grave en la región norte de la Argentina (donde en casi todas las provincias hay más de un 20% de hogares con NBI).

Frente a esta realidad, la situación respecto de los organismos de cultura provinciales es que los porcentajes de los presupuestos que les destinan las legislaturas en las leyes provinciales de presupuesto varían desde 0.43% a 0.02% (dejando afuera de esta referencia a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que supera ampliamente estos porcentajes accediendo al 3.51% del total de su presupuesto local).

Tomando por un lado los porcentajes de los hogares con NBI por provincia y, por otro lado el porcentaje del presupuesto que se le asigna a los organismos culturales, encontramos en un extremo de nuestro modelo a la provincia de Formosa que, con un 28% de Hogares con NBI, le asigna a la Dirección de Cultura Provincial sólo el 0.07% de su presupuesto. Está claro que esta relación no es necesariamente directa y, menos aún, tratándose de una provincia que tiene de por sí un muy bajo presupuesto provincial. Aún así, este hecho permite suponer que en la provincia de Formosa no se atribuye a su Dirección Cultural la capacidad de intervenir en cuestiones de Desarrollo e Inclusión Social. Además, Río Negro, San Juan, Neuquén, Tierra del Fuego, Misiones Chubut y Entre Ríos destinan a

---

<sup>2</sup> Las Necesidades Básicas Insatisfechas fueron definidas de acuerdo con la metodología utilizada por INDEC en "La Pobreza en la Argentina", (Serie Estudios INDEC N° 1, Buenos Aires, 1984). Los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas son aquellos que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: Hacinamiento: hogares que tuvieran más de 3 personas por cuarto; Vivienda: hogares que habitaran en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo); Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete; Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asista a la escuela; Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran 4 ó más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuviera baja educación.  
[www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

sus organismos de Cultura un porcentaje menor al 0.14% (que es el promedio del país) del total de sus presupuestos provinciales.

Una situación inversa al caso de Formosa lo presenta la provincia de Salta, que teniendo un 27.5% de hogares con NBI, le asigna a su Secretaría de Cultura el 0.42% de su presupuesto (el segundo después de la Ciudad de Buenos Aires). Córdoba y Mendoza pueden englobarse también entre las provincias que destinan mayor presupuesto a los organismos de cultura. Aún así, los porcentajes destinados siguen siendo ampliamente menores a lo que recomienda la UNESCO, que es el 1% del presupuesto.

Es importante destacar que, aunque los escenarios provinciales reproducen la situación de la Nación, el objeto de estudio de este trabajo no incluye el caso nacional en su conjunto, sino que se focaliza exclusivamente en la problemática de las provincias. Sin embargo destacamos que no creemos que se trate de una cuestión menor el hecho de que la Secretaría de Cultura de la Nación reciba un 0.3% del total del presupuesto nacional –para cubrir los costos del organismo central, los organismos descentralizados y los autárquicos, (lo cual resulta en un número tres veces menor al que le destina la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a su Secretaría de Cultura local), sino que entendemos que la “disputa” por incrementar este presupuesto ya está instalado como tema de agenda y que por lo tanto es posible empezar a introducirse en cada caso a nivel provincial. Asimismo, el interés de analizar cada caso en particular consiste en que la diferencia central entre el organismo de nivel nacional, instalado en la Ciudad de Buenos Aires y los organismos provinciales, es que estos últimos son quienes mejor conocen y promueven el fomento de sus tradiciones particulares y regionales, y son, por lo tanto, fundamentales para detectar las necesidades del desarrollo sostenido de su población.

### **Inclusión social y programas destinados a personas en situación de pobreza a través de la cultura:**

Con el fin de detectar el grado de intervención de los organismos de cultura en materia de desarrollo social, se han identificado todos aquellos programas, que según manifestaron las mismas provincias en el Directorio Federal de Programas Culturales, tienen como población objetivo a las Personas en Situación de Pobreza y/o como temática de trabajo la Inclusión Social.

Habiendo obtenido dicha información, con la finalidad de categorizarlos según el presupuesto invertido en este tipo de programas, se creó un rango que va de \$0 y \$5.000, \$5.001 y \$10.000, \$10.000 y \$15.000, \$15.001 y \$30.000, \$30.001 y \$50.000, \$50.001 y \$100.000, \$100.001 y \$250.000, \$250.001 y \$500.000, \$500.001 y \$1.000.000 y más de un millón de pesos. Posteriormente se ubicó a cada provincia –de acuerdo a los programas implementados- dentro de este rango, de modo de analizar el presupuesto destinado a desarrollo social en los organismos de cultura comparado con el presupuesto que obtienen de su gobierno.

A partir de dichos análisis se destacan las siguientes observaciones:

Sobre un total de 215 programas culturales relevados, 66 (30.6%) de ellos abordan la temática de Inclusión Social y 22 (10.2%) de ellos están destinados a las Personas en Situación de Pobreza. Asimismo, un total de 16 programas (7.44%) combinan la temática

de inclusión social con las Personas en situación de Pobreza como sus destinatarios. De los 22 Programas que manifiestan tener como población objetivo a Personas en Situación de Pobreza, 6 de ellos pertenecen a programación que la Secretaría de Cultura de la Nación pone a disposición de las provincias y se desarrollan en forma conjunta (entre éstos se destacan subvenciones a Bibliotecas Populares, Cine Móvil y Orquestas Infantiles y Juveniles).

El presupuesto disponible para la ejecución de los programas culturales de desarrollo social varía según cada jurisdicción entre cero y un millón de pesos, aunque en una sola provincia se encontraron programas que superan este último monto (la provincia de Buenos Aires: se trata de un programa de subvención de Bibliotecas Populares y de otro programa que si bien no es estrictamente de Desarrollo Social, se lo ha considerado de Inclusión Social: "Programa de Preservación de Obras Públicas de Arquitectura e Ingeniería")

De los programas destinados a Personas en Situación de Pobreza dos de ellos implican una inversión de hasta \$ 5.000 (Formosa), uno E/ \$5.001 y \$10.000 (Buenos Aires), dos entre \$10.001 y \$15.000 (Corrientes y Chaco), dos E/ \$15.001 y \$30.000 (La Pampa), uno entre \$30.001 y \$50.000, tres E/ \$50.001 y \$100.000 (Chaco -2- y Corrientes), tres E/ \$100.001 y \$250.000 (Buenos Aires, Salta y Tucumán), uno E/ \$250.001 y \$500.000 (Chubut) y uno más de 1 millón (Buenos Aires).

### **Consideraciones finales:**

A lo largo de este trabajo, y a partir del Directorio Federal de Programas Culturales publicado en Internet, hemos podido observar un elemento bastante central para el análisis de la hipótesis planteada: el hecho que los organismos de cultura reciban un bajo presupuesto por parte de sus legislaturas no implica necesariamente que estos no desarrollen políticas sustentables a mediano y largo plazo, ni que esas políticas no estén dirigidas a los sectores más vulnerables de la población (es decir que estén exclusivamente destinadas a la preservación del patrimonio o a la generación de espectáculos para la población de las grandes ciudades). Esto se traduce, por ejemplo, en los casos de Formosa o de San Juan, que aún con programas de bajos presupuestos demuestran interés por la intervención en proyectos de desarrollo social de sus provincias.

Esta idea se complementa con el hecho de que en muchos casos, los responsables de los organismos culturales obtienen presupuestos extra, además de lo que reciben por la Ley de presupuesto provincial, a los que acceden a través de partidas presupuestarias asignadas por el Poder Ejecutivo Provincial. En este sentido, el esfuerzo por parte de los funcionarios de cultura provincial para lograr una gestión eficiente debe ser mayor dado que se personaliza la disposición de recursos al funcionario y no al organismo como institución ejecutora.

Por último, es importante aclarar que este trabajo se realizó basándose en estudios que analizaron exclusivamente a los organismos culturales. En este sentido, podría suceder que existan otro tipo de programas culturales en las provincias, desarrollados por

organismos de gobierno alternativos y que escaparon al análisis de este trabajo y de nuestras fuentes de información.

A modo de cierre, entonces, podríamos decir que encontramos parcialmente verificada nuestra hipótesis de trabajo en tanto que a juzgar por el bajo porcentaje del presupuesto provincial que reciben los organismos de cultura provinciales (que incluye todos los gastos de mantenimiento y recursos humanos) y el bajo número de programas de inclusión social y/o destinados a poblaciones vulnerables que surgen de éstos, los gobiernos provinciales de la Argentina no hacen pleno uso de sus organismos de cultura como un canal de resolución de las problemáticas socio-económicas de los sectores vulnerables. Sin embargo, si bien podríamos afirmar que la combinación entre políticas culturales y desarrollo social no es frecuente, no consideramos pertinente descartar la existencia de políticas de desarrollo social que contengan componentes de gestión cultural, aún a través de otros organismos provinciales. Asimismo, hemos observado que organismos culturales de varias provincias, que cuentan con muy bajo presupuesto y dan prioridad al desarrollo de programas de inclusión social, tienen necesidad de “negociar” partidas presupuestarias extras para poder llevarlos a cabo.

#### **Bibliografía utilizada:**

- Censo Nacional 2001. [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)
- (2005) Directorio Federal de programas Culturales, Secretaría de Cultura de la Nación. Ed. Mimeo
- Diccionario de la Real Academia Española. [www.rae.es](http://www.rae.es)
- Instituto de Políticas Culturales de la Universidad Tres de Febrero

Provincia	2001	2005				Relación 2001 - 2005 "Gasto" en Cultura por Habitante (%)	q Programas por Provincia
	% de Hogares con NBI	Presupuesto Provincial	Presupuesto destinado a Cultura*	% destinado a Cultura*	"Gasto" en Cultura por Habitante (\$)*		
Ciudad de Buenos Aires	7,1 \$	5.709.282.624,00 \$	200.676.903,00	3,51 \$	73,52	37,73	33
La Pampa	9,2 \$	979.016.288,00 \$	2.282.435,00	0,23 \$	7,64	74,02	10
Santa Cruz	10,1 \$	1.887.836.505,00 \$	4.597.616,00	0,24 \$	23,35	206,47	6
Córdoba	11,1 \$	3.932.000.000,00 \$	16.908.500,00	0,43 \$	5,54	-0,56	10
Santa Fe	11,9 \$	5.000.000.000,00 \$	11.806.031,00	0,24 \$	3,97	96,39	3
San Luis	13,0 \$	1.064.835.424,00 \$	2.462.463,00	0,23 \$	6,71	-6,58	4
Buenos Aires	13,0 \$	17.160.000.000,00 \$	55.936.800,00	0,33 \$	4,07	8,15	13
Mendoza	13,1 \$	2.683.269.761,00 \$	11.275.200,00	0,42 \$	7,16	34,43	0
Chubut	13,4 \$	2.107.000.000,00 \$	2.628.265,00	0,12 \$	6,44	246,17	10
San Juan	14,3 \$	1.553.025.816,00 \$	1.071.253,00	0,07 \$	1,73	44,57	6
Entre Ríos	14,7 \$	2.930.405.000,00 \$	3.780.040,00	0,13 \$	3,28	437,87	10
Tierra del Fuego	15,5 \$	877.542.802,00 \$	817.891,00	0,09 \$	8,15	135,65	7
Neuquén	15,5 \$	2.124.923.933,00 \$	1.700.000,00	0,08 \$	3,60	51,39	0
Río Negro	16,1 \$	11.607.111.501,00 \$	1.858.000,00	0,02 \$	3,38	51,71	0
La Rioja	17,4 \$	1.044.995.096,00 \$	2.268.858,00	0,22 \$	7,88	123,23	6
Catamarca	18,4 \$	776.000.000,00 \$	1.902.324,00	0,25 \$	5,75	54,08	11
Tucumán	20,5 \$	2.070.000.000,00 \$	5.384.000,00	0,26 \$	4,04	36,56	8
Misiones	23,5 \$	1.800.000.000,00 \$	2.237.000,00	0,12 \$	2,33	5,30	7
Corrientes	24,0 \$	1.521.000.000,00 \$	5.190.000,00	0,34 \$	5,60	258,90	18
Jujuy	26,1 \$	849.780.506,00 \$	1.885.530,00	0,22 \$	3,10	124,34	10
Santiago del Estero	26,2 \$	1.700.930.135,00 \$	4.582.244,00	0,27 \$	5,76	1757,76	0
Salta	27,5 \$	1.313.033.792,00 \$	5.526.306,00	0,42 \$	5,19	88,64	6
Chaco	27,6 \$	1.813.204.600,00 \$	2.908.000,00	0,16 \$	2,97	19,30	27
Formosa	28,0 \$	1.169.800.000,00 \$	766.018,00	0,07 \$	1,57	213,12	10
<b>TOTAL DEL PAIS</b>	<b>14,3 \$</b>	<b>73.674.993.783,00 \$</b>	<b>350.451.677,00</b>	<b>0,35 \$</b>	<b>8,45</b>		<b>215</b>

Fuente: Directorio Federal de Programas Culturales

\* Información obtenida del Instituto de Políticas Culturales de la Universidad Tres de Febrero