

Las políticas culturales del Estado nacional (2004-2014)

Presupuesto, empleo y gestión en el sector cultural



Ignacio Vegas*

*“El estado deja de ser observado como reservorio
de lo instituido, para presentarse como campo
de lo instituyente, de las transformaciones
que propone la política”.*
García Delgado, 2013

Palabras clave: UNESCO - APN - Presupuesto Público Nacional - Bicentenario
- inclusión social

El lugar otorgado a la cultura como ámbito de incumbencia del Estado se mantuvo en niveles incipientes y relativos a lo largo de la historia argentina. Para rastrear la cultura como área estatal a nivel nacional, hay que remitirse, tan solo, a la década del setenta, lo que indica que la cultura pensada como un espacio de competencia del Estado, como una arista más de la gestión política del país y como una esfera de significación propia, con entidad y corpus, surge como una novedad de la historia reciente. Esta tendencia de carácter mundial fue portadora de un dinamismo específico que se profundizó con el tiempo, más aún en los países latinoamericanos, donde cada vez se fue vinculando con

* Sociólogo. Secretaría de Cultura de la Nación.

mayor énfasis la cultura pública con la economía, el desarrollo territorial y la construcción de ciudadanía. En la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales del año 2005 de la UNESCO, se destaca la cultura como elemento estratégico de las políticas de desarrollo nacional e internacional y se retoma con especial hincapié su rol en torno de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000 (UNESCO, 2005). En recientes definiciones acerca de los derechos culturales, no solo se considera el acceso a los bienes y servicios culturales sino que también se tiene en cuenta la participación de la ciudadanía y las comunidades en la definición e implementación de las políticas públicas culturales. De esta forma, e impulsada en términos discursivos por distintos organismos de carácter internacional, la cultura comienza a ser una parte importante de la agenda pública en todos los niveles de gobierno, municipal, provincial y nacional, con capacidad no solo de complementar la gestión pública de otras áreas sino de constituirse como sector en sí mismo, con sus alcances y complejidades.

En el plano nacional y reciente, los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner se caracterizaron por una creciente intervención del Estado a partir de políticas públicas orientadas a la ampliación de derechos, la inclusión social y la construcción de ciudadanía. Se planteó un nuevo enfoque de gestión pública, político y estratégico, con una presencia activa del Estado en tanto articulador de las demandas sociales. En este sentido y en sintonía con un acrecentamiento del gasto público en general, las políticas públicas culturales mostraron un aumento constante desde comienzos del siglo XXI con un notorio incremento a partir del año 2010 y con el corolario de la elevación de rango institucional de la Secretaría de Cultura de la Nación a Ministerio hacia mediados de 2014. En ese marco, este trabajo intenta dar cuenta de la evolución de las políticas públicas culturales en el nivel nacional, en la década 2004-2014, a partir del estudio presupuestario, de su impacto en el empleo público cultural y de los alcances, productos y resultados en los que derivaron, teniendo en cuenta, también, los aspectos inmateriales, los contenidos simbólicos y las formas de cohesión social de los que la cultura es protagonista.

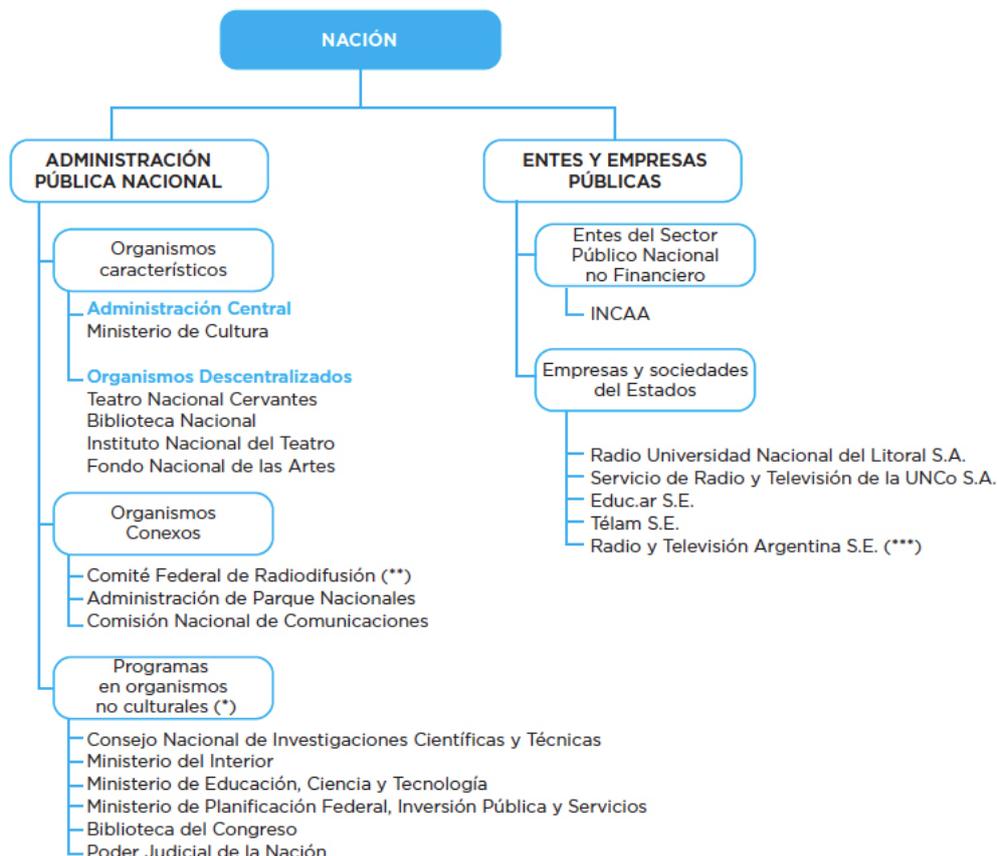
I. Presupuesto público cultural

El presente análisis tiene la intención de dar cuenta del gasto público nacional erogado en cultura a partir de observar su variación a lo largo de la década 2004-2014, así como su composición y relación con el gasto público total de la Administración Pública Nacional (APN). Para ello las fuentes de información utilizadas son los números 11 y 14 del año 2015 de la revista *Coyuntura Cultural*, realizada por el Sistema de Información Cultural de la Argentina (SInCA), dependiente del Ministerio de Cultura de la Nación (MCN). A través de esta serie de publicaciones, el SinCA elaboró un conjunto de informes de coyuntura económica sobre la cultura argentina basados en información provista por la Contaduría General de la Nación (CGN) que no solo refiere al gasto, aportando elementos para su estudio, sino también a los puestos de trabajo y a la dinámica de empleo correspondientes a distintas modalidades de contratación a nivel nacional.

Para visualizar el entramado del gasto público en cultura, hay que comenzar diciendo que este se compone en primer término, y mayoritariamente, de los elementos comprendidos en la APN. Estos son: la Administración Central, es decir, la Secretaría de Cultura de la Nación (SCN), ex Ministerio de Cultura de la Nación (MCN) con todas sus dependencias (museos nacionales, institutos nacionales, ballets y coros nacionales, entre otras) y los organismos descentralizados, el Teatro Nacional Cervantes, la Biblioteca Nacional Mariano Moreno, el Instituto Nacional del Teatro y el Fondo Nacional de las Artes. A este primer conjunto (Administración Central y Organismos Descentralizados), lo llamaremos “Organismos Característicos”. A un segundo grupo, dentro de la APN, lo llamaremos “Organismos Conexos”, allí se ubican el Comité Federal de Radiodifusión, la Administración de Parques Nacionales y la Comisión Nacional de Comunicaciones (organismos culturales que dependen de instituciones no culturales). El tercer conjunto contenido por la APN es el de los “Programas en organismos no culturales”, como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, la Biblioteca del Congreso, áreas vinculadas a los ministerios del Interior, de Educación, Ciencias y Tecnología, de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y las propias del Poder Judicial de la Nación. El otro segmento importante en el análisis del gasto, referido al Sector Público Nacional no Financiero, es el de “Entes y Empresas Públicas”, aquí se ubican el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), en carácter de ente público, y empresas y sociedades del Estado en donde se desarrollan actividades culturales y, por lo tanto, deben ser incluidas en el estudio, como es el caso de Télam y las señales de radio y televisión estatales (TV Pública, Canal Encuentro, Radio Nacional, entre otras).¹

1 Tanto las categorías de instituciones mencionadas como su abordaje presupuestario refieren a criterios utilizados por el SInCA en sus informes y trabajos de difusión, basados en los preceptos establecidos en el marco del Convenio Andrés Bello. Tal organismo, vinculado al desarrollo de indicadores, mediciones y estadísticas de la cultura latinoamericana, expresa sus lineamientos teórico-metodológicos en su *Guía metodológica para la implementación de las Cuentas Satélite de Cultura en Iberoamérica*.

El siguiente cuadro extraído de la revista *Coyuntura Cultural* N° 14 muestra el esquema de las instituciones mencionadas.



(*) Sólo se consideran los programas culturales.

(**) En 2011 cambia a Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.

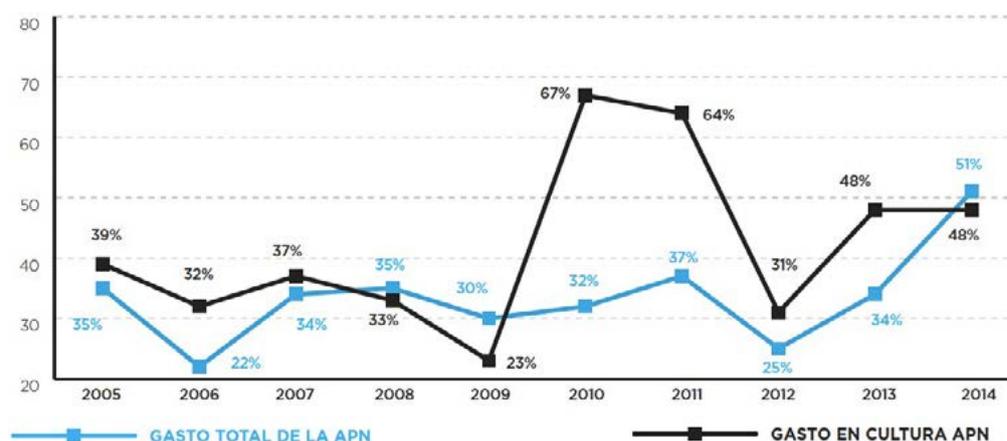
(***) Sistema Nacional de Medios Públicos S.E hasta 2009.

Fuente: tomado del Sistema de Información Cultural de la Argentina.

Uno de los primeros datos que es preciso poner en perspectiva es la relación, a lo largo del tiempo, entre el gasto devengado del Estado nacional en su conjunto y el gasto cultural devengado. Ambas cifras, en clave interanual y considerando solamente a la APN (es decir, sin tener en cuenta a los entes y empresas públicas), experimentaron aumentos año tras año a partir de comienzos de siglo; los únicos años en que la variación interanual del gasto devengado en cultura fue inferior a la del total de la APN fueron 2008, 2009 y 2014, presentando una diferencia escasa en este último. Por el contrario y producto de una serie de políticas públicas contundentes, vinculadas principalmente a los festejos del Bicentenario de la Revolución de Mayo, los años 2010 y 2011 presentan un aumento muy por encima del incremento interanual del gasto devengado en el total de la APN, llegando a cifras cercanas al doble, como muestra el gráfico 1.

Gráfico 1

VARIACIÓN INTERANUAL DEL GASTO DEVENGADO NACIONAL Y CULTURAL. EN PORCENTAJES. 2005-2014



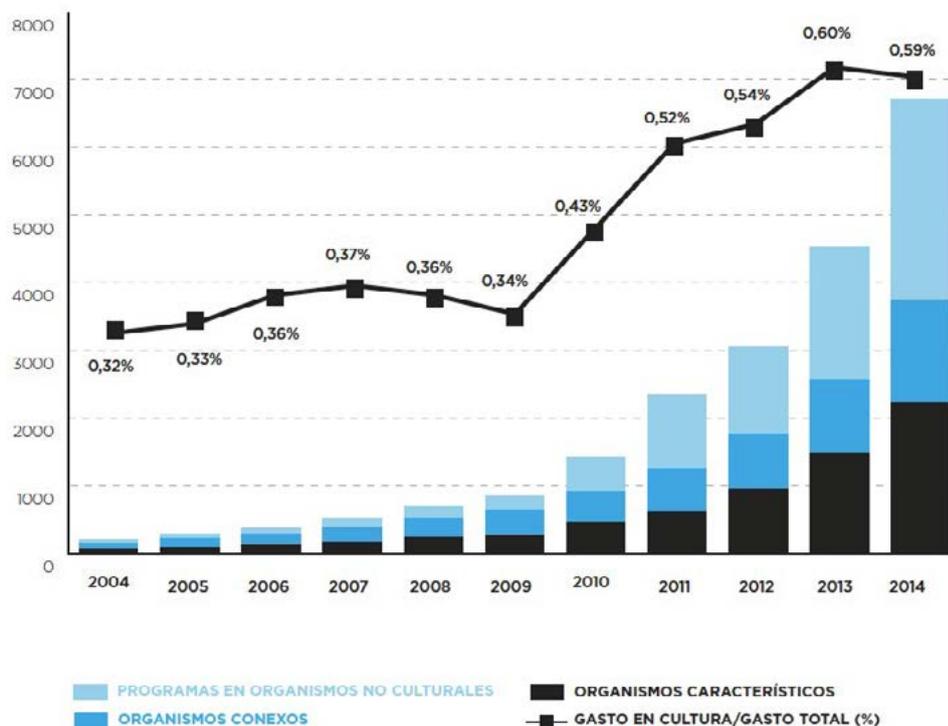
Fuente: tomado del Sistema de Información Cultural de la Argentina en base a la CGN.

Si ponemos la lupa en el período 2004-2014, el gasto devengado cultural aumentó un 88% más que el gasto devengado en el total de la APN, siendo que en el 2004 representaba un 0,32% del gasto total de la APN y en el 2014 un 0,59%. Precisamente, como se manifiesta en el gráfico precedente, uno de los principales factores que motorizaron ese considerable aumento fue la conmemoración del Bicentenario de la Revolución de Mayo, en el 2010, en tanto marco general de una serie de programas e iniciativas que comenzaron a tener más incidencia a partir de ese año.

El gráfico 2 muestra el presupuesto ejecutado y el porcentaje que representa en el gasto devengado nacional. La curva manifiesta un ascenso prácticamente constante durante toda la década con excepción de la mínima disminución del período 2007-2009. Inmediatamente después de esos años se producen los dos aumentos más significativos en 2010 y 2011 y se da una continuidad ascendente hasta 2014. En relación con la composición de ese presupuesto ejecutado, es interesante observar como en el año 2010 se aprecia una simetría entre los Organismos Característicos, los Organismos Conexos y los Programas de los organismos no culturales. A partir de ese año comienza a crecer el presupuesto de los Programas en organismos no culturales en relación con los demás. Esta evolución permite interpretar que la decisión política de *apostar* por la cultura tuvo su expansión en un plano mucho más amplio que la entonces Secretaría de Cultura de la Nación, entendiendo que diversas áreas estatales tenían la posibilidad de incidir, proponer y accionar en torno a la cultura nacional.

Gráfico 2

PRESUPUESTO EJECUTADO EN CULTURA EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES Y COMO PORCENTAJE DEL GASTO DEVENGADO NACIONAL. 2004- 2014

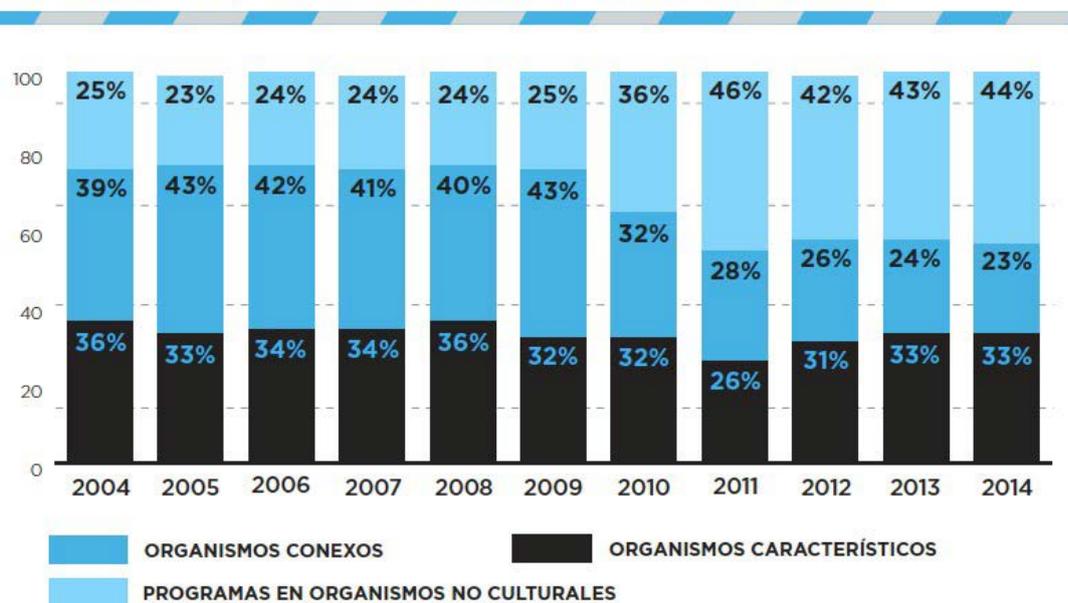


Fuente: tomado del Sistema de Información Cultural de la Argentina en base a la CGN.

Al hacer foco en la composición del gasto devengado respecto de las tres categorías de organismos, se puede visualizar con detalle la gestión del aumento presupuestario, por decirlo de algún modo. Eso es lo que muestra el gráfico 2. Por un lado, los Organismos Característicos, es decir la Secretaría de Cultura de la Nación en sí misma con sus museos, institutos y dependencias, se mantienen con un gasto regular en torno al 32%, con la excepción del año 2011. Es en los otros dos tipos de organismos donde se producen los movimientos. Mientras que los Organismos Conexos presentan porcentajes en torno al 40% y los Programas en Organismos no culturales en torno del 25% entre 2004 y 2009, esta lógica se invierte a partir del 2010. Ese año resulta el más parejo de la década, cercano a los tres tercios; luego, a partir del 2011, crece en proporciones importantes lo destinado a los Programas en Organismos no culturales. Tratándose estas cifras en un marco de aumento del presupuesto en cultura, no podríamos hacer referencia a un crecimiento en algunas áreas en torno a un detrimento en otras. Ocurre que la expansión presupuestaria y, por ende, de políticas públicas culturales y oferta cultural, se organizó por esos años en torno a distintas áreas del Estado que a priori no presentaban vínculo alguno con las metas y propuestas culturales. En cuanto a los Organismos Característicos y Organismos Conexos, es preciso indicar que no se vieron reducidos en su alcance, sino que no crecieron al mismo ritmo que los Programas en Organismos no Culturales.

Gráfico 3

GASTO DEVENGADO POR ORGANISMOS CULTURALES. EN PORCENTAJE. AÑOS 2004-2014



Fuente: tomado del Sistema de Información Cultural de la Argentina en base a la CGN.

Nota: Debido al redondeo, la suma de los parciales, puede no coincidir con el total.

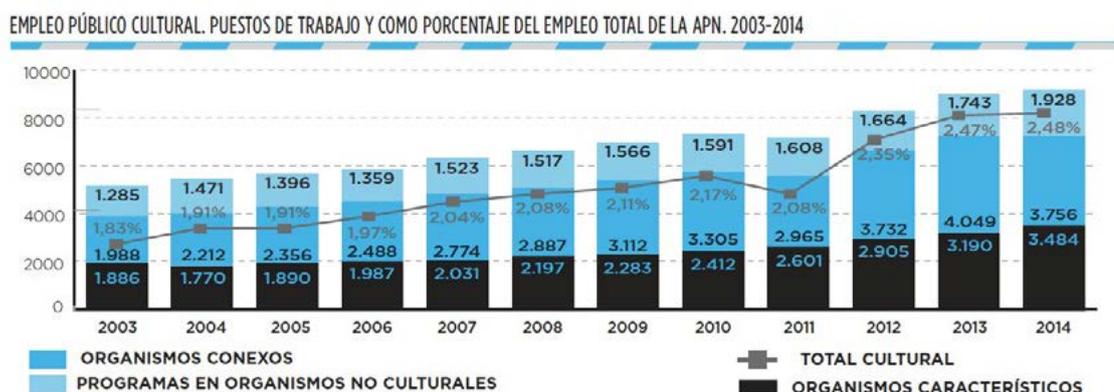
En suma, se destaca la participación de los Programas en Organismos no culturales que pasan de representar un 25% del gasto cultural en el 2004 a un 44% en el año 2014, sostenido por acciones continuadas vinculadas al Bicentenario de la Revolución de Mayo y principalmente a programas culturales desarrollados bajo la órbita del Ministerio de Planificación. Ese año un 70% del presupuesto destinado a los Programas en Organismos no culturales correspondió a programas de gran magnitud y de alcance federal, como *Conectar Igualdad*, *TDA* y *Argentina Conectada*, y a la financiación de obras de mantenimiento patrimonial y edificio de la Basílica de Luján (declarada Monumento Histórico Nacional) y el Centro Cultural Kirchner, entre otras edificaciones vinculadas al patrimonio argentino.

II. Empleo público cultural

Existe una relación directa entre el presupuesto asignado, el caudal y la profundidad de las políticas públicas y las distintas formas y necesidades del empleo público. Si bien, un mayor número de personal no garantiza políticas eficientes y bien ejecutadas, existe un vínculo estrecho entre las destrezas y potenciales estatales y los niveles del empleo público. En este sentido, el análisis del empleo público cultural presenta un comportamiento acorde al presupuesto público cultural, en torno a su dinámica y aumento.

La representación del empleo público cultural en relación con la totalidad de la Administración Pública Nacional siempre se mantuvo porcentualmente en niveles mínimos. Esto se relaciona principalmente con la dimensión de las áreas centrales vinculadas al sector, la Secretaría de Cultura de la Nación y luego el Ministerio de Cultura de la Nación. Es decir, que el presupuesto asignado a estas carteras siempre fue de los más reducidos con respecto a las demás áreas del Estado: el ex Ministerio de Cultura es una de las carteras con menor presupuesto y cantidad de trabajadores. De todas formas, a lo largo de la década 2004-2014 los números del Empleo público cultural se mostraron dinámicos y estimulados, en sintonía con el aumento presupuestario referido anteriormente. Es importante indicar que el conjunto de las actividades comprendidas en el sector público cultural son trabajo-intensivas, por lo que los niveles de empleo son sensibles al aumento de la producción y provisión de bienes y servicios culturales. Así, frente a un aumento de estos índices, se produce una mayor generación de puestos de trabajo. En los siguientes gráficos se consideran las distintas modalidades de contratación en cada grupo de organismos.

Gráfico 4

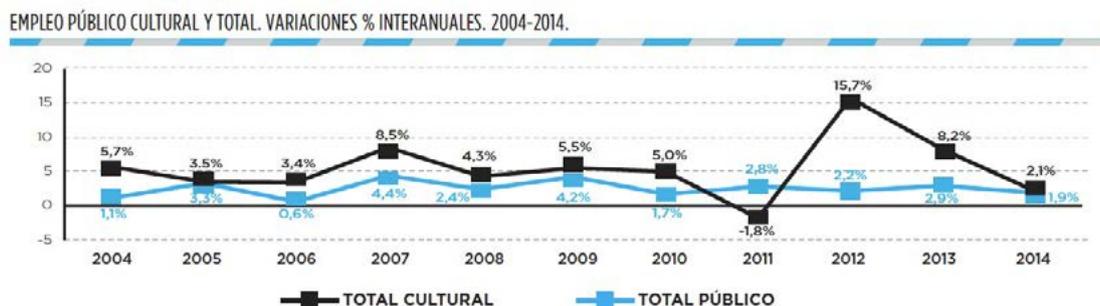


Fuente: tomado del Sistema de Información Cultural de la Argentina en base a SIRHU, Presupuesto y Cuenta de Inversión.

Los gráficos 4 y 5, al igual que el análisis presupuestario, se confeccionaron en base a los elementos de la APN, los Organismos Característicos, los Organismos Conexos y los Programas en Organismos no Culturales. El gráfico 4 muestra la totalidad del empleo cultural generado por la APN y su composición en función de los tipos de organismos. Mientras que en el 2004 la cifra de empleos públicos generados en el sector era de 5.453, para 2014 se alcanzaron los 9.169, o sea, casi un 70% de aumento a lo largo de la década. A excepción del año 2011, la curva de la década presenta un ascenso constante. Si bien todos los segmentos sufrieron incrementos, son los Organismos Conexos, es decir el conjunto de los organismos culturales que depende de instituciones no culturales, los que aparecen con la mayor participación, seguidos por los Organismos Característicos y los Programas. En cuanto al por-

centaje del empleo público en función del empleo total de la APN, la década comienza con un 1,91% en 2004 y finaliza con un 2,48% en el 2014, con un aumento regular y constante, excepto en 2011.

Gráfico 5



Fuente: tomado del Sistema de Información Cultural de la Argentina en base a SIRHU, Presupuesto y Cuenta de Inversión.

El ritmo de crecimiento del empleo en el sector cultural fue sostenido y superior al total del empleo público generado por la APN. Esto es lo que muestra el gráfico 5 en función de las variaciones interanuales. En este sentido, se puede afirmar el incremento del peso relativo de la cultura a partir del 2004, en virtud de una tasa de crecimiento superior al total del empleo generado por la APN. Luego de la caída de 2011 se produce una veloz y considerable recuperación (15,7%) de incremento interanual en 2012.

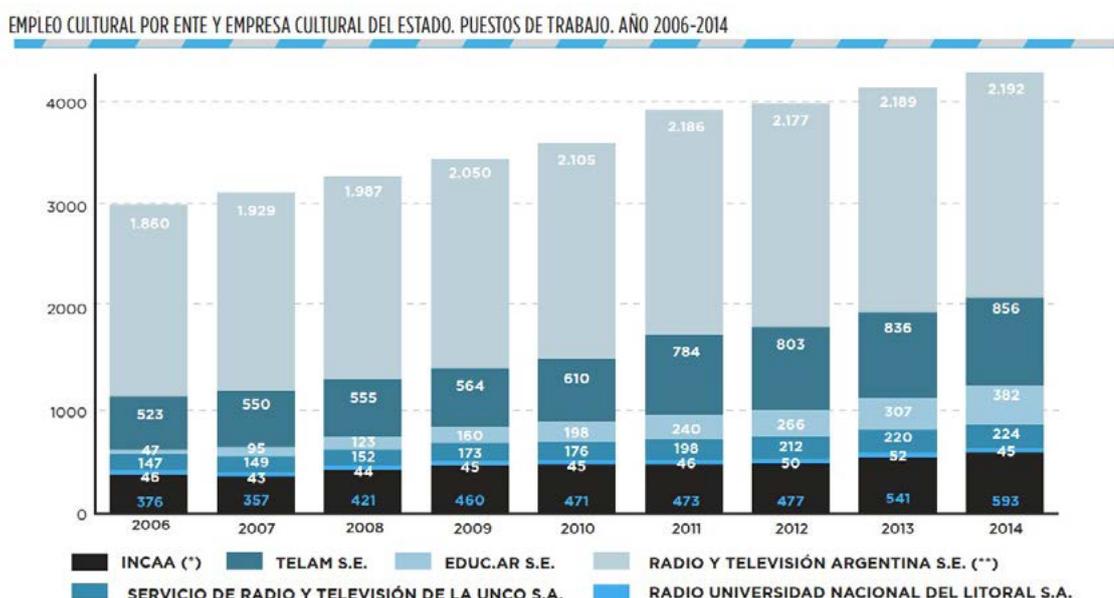
Como fuera mencionado al comienzo, hay un segmento de instituciones estatales que no pertenecen a la APN, pero que igualmente se ubican en la órbita del sector cultural. Estos entes y empresas públicas se financian a través de transferencias de la APN, pero también cuentan con la posibilidad de generar recursos propios. Es el caso del INCAA, cuya mayor fuente de ingresos es el Fondo de Fomento Cinematográfico (FFC), que a partir de la Ley N° 24377/94² se compone del 10% de cada entrada de cine, el 10% de venta de los videogramas grabados (DVD) y el 25% de lo recaudado por el Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom), a partir del gravamen a la facturación de los canales de televisión, servicios de cable y otros ítems menores. Otras de las empresas y sociedades del Estado que se contemplan en el análisis por la relación de actividades de índole cultural son Radio y Televisión Argentina S.E. (RTA, compuesta por la TV Pública y las radios nacionales), Télam S.E., Educar S.E. (Paka Paka, Encuentro, DxTV), Servicios de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba y Radio Universidad Nacional del Litoral S.A. Es importante aclarar que no se incorporaron

² La Ley N° 24377/94 reglamenta el Fondo de Fomento Cinematográfico que constituye su mayor fuente de ingresos desde su creación. Se encuentra disponible en <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/767/norma.htm>

al estudio las Universidades debido a la complejidad que supone identificar programas y actividades propios del ámbito cultural en esas instituciones.

El gráfico 6 muestra la evolución del empleo cultural por ente, empresa y sociedad del Estado correspondiente al período 2006-2014. Al igual que en el análisis de los componentes de la APN, también se tienen en cuenta las distintas modalidades de puestos de trabajo. Una vez más, el gráfico presenta un aumento constante año a año del empleo cultural. Mientras que en 2006 la cantidad de puestos generados por estos entes y empresas era de 3.123, para 2014 ascienden a 4.292, conformando un aumento en torno al 38%. Si bien el elemento de mayor peso es Radio y Televisión Argentina S.E., que ha generado en cada año más puestos de trabajo que el resto de los entes y empresas sumados, resulta interesante observar el paulatino aumento proporcional de todos los entes y empresas del Estado, con la excepción de la sociedad con menor caudal de puestos de trabajo, la Radio Universidad Nacional del Litoral S.A., que se mantiene en los mismos niveles durante todo el período.

Gráfico 6



Fuente: tomado del Sistema de Información Cultural de la Argentina en base a SIRHU, Presupuesto y Cuenta de Inversión. (*) Corresponde a la clasificación Otros Entes del Sector Público Nacional no Financiero. / (**) Sistema Nacional de Medios Públicos S.E. hasta 2009.

Nota: No fue posible realizar la serie desde 2004 ya que la información correspondiente a entes y empresas del Estado se encontraba disponible a partir del 2006.

En torno a la información vinculada al empleo público cultural expuesta hasta aquí, resulta importante aclarar que los criterios y las instituciones elegidas responden a un recorte metodológico sobre la

consideración y presencia de actividades culturales en distintos organismos, instituciones, empresas, entes y sociedades del Estado. Clara está la posibilidad de que hayan quedado fuera del análisis ciertos componentes estatales de difusa clasificación que bien podrían estar presentes por la naturaleza de sus actividades y su vínculo con la cultura. Asimismo, resulta interesante mencionar la relevancia de incluir a los entes y empresas públicas en el análisis del presupuesto y el empleo cultural, ya que no considerarlos redundaría en una subestimación del peso de la cultura en el sector público, teniendo en cuenta que una parte importante de las políticas públicas del período observado tuvieron su anclaje allí, por fuera del ámbito de la APN.

III. Memorias de Cultura

Con la idea de incorporar una visión de la realidad cultural tangible y complementaria al análisis realizado, resulta enriquecedor y necesario un repaso por las políticas públicas concretas y palpables que derivaron en el conjunto de gráficos, números, montos y datos presentados. Dado que la referencia a las actividades realizadas puede presentar distintos enfoques según el espacio consultado, surgen como fuentes privilegiadas las Memorias del Estado de la Nación desarrolladas bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros. A los fines prácticos y acorde con el recorte temporal elegido, se tendrán en cuenta los pasajes de las Memorias del Estado de la Nación referidos a cultura de los años 2004, 2010 y 2014. En los primeros, el apartado que alude a la Secretaría de Cultura de la Nación y en el 2014 los fragmentos vinculados con el Ministerio de Cultura de la Nación, creado ese año. La elección de estos tres años corresponde al interés por plasmar el contrapunto entre el comienzo del período estudiado y el final, con el año 2010 entendido como un punto de inflexión, un quiebre, un momento en donde los distintos índices se modificaron de forma abrupta y marcaron la pauta para los años siguientes.

En el año 2004 las Memorias de la entonces Secretaría de Cultura de la Nación se presentaron bajo el título de “Objetivos de gestión” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2004), haciendo referencia a una serie de propósitos meramente enunciativos, con vistas más hacia el futuro que vinculados a una reflexión sobre lo acontecido, con un importante grado de abstracción, teniendo en cuenta lo escueto de la propuesta. De todas formas se mencionan diversas iniciativas relacionadas con las fiestas populares, los museos e institutos nacionales y las bibliotecas populares.

Para el año 2010 el salto cualitativo es considerable. Se plantea como eje principal y gran marco general de acciones a la Conmemoración del Bicentenario de la Revolución de Mayo con tres objetivos claros y abarcativos:

lograr un alto impacto en la sociedad con actividades accesibles a lo largo de todo el territorio nacional, construir una memoria colectiva de la historia con un espíritu plural, federal y latinoamericano, y gene-

rar momentos de entusiasmo y reflexión colectiva en torno al futuro del país y de la región (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2010:801).

La materialización de estas ideas redundó en una serie de actividades donde se destacó principalmente el masivo espectáculo de relevancia internacional en torno de la fiesta central del Bicentenario. Ese 25 de Mayo hubo recitales, un paseo temático y un cierre con diecinueve carrozas que repasaron la historia argentina, a la vez que en la Av. 9 de Julio (avenida principal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) tenía lugar la llamada Posta de la Cultura: “Argentina un Entramado Cultural”, con la instalación de un recorrido por los doscientos años de la historia y la cultura argentina, donde se destacaron a los principales referentes nacionales del cine, la literatura, la arquitectura, el patrimonio, las artes escénicas, la pintura y la música, entre otras disciplinas. Se estima que más de 6 millones de personas participaron en esas actividades. En ese año, sobresale también la creación de la Casa Nacional del Bicentenario que cuenta con una sala de cine y teatro, un auditorio, aulas y áreas de exposiciones, un importante espacio para la reflexión sobre las transformaciones sociales, políticas y culturales de los doscientos años de historia argentina que fue sin dudas el puntapié inicial para la inédita iniciativa de replicarlas en todo el territorio (se planificaron doscientas), en colaboración con el Ministerio de Trabajo, la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, el INCCA y el INT, entre otras instituciones. En el plano de las industrias culturales, se destacó el Programa Libros y Casas, con más de 900.000 libros editados que conformaron las bibliotecas de 50.000 casas entregadas por el Plan Federal de Vivienda; la Primera Muestra Federal de Artesanías del Bicentenario; el Primer Encuentro Latinoamericano del Libro Social y Político y el Primer Mercado de Industrias Creativas Argentinas (MICA), que rápidamente se convirtió en una de las propuestas más importantes de la Secretaría de Cultura. Una política pública orientada a fomentar, federalizar y visibilizar la industria cultural nacional a partir de aglutinar a los sectores de audiovisuales, música, artes escénicas, editorial, diseño y videojuegos, a través de un amplio abanico de actividades destinadas a conectar a los actores involucrados, usuarios, artistas, especialistas, productores, empresarios, entre otros. Por otro lado, sobresalieron las iniciativas de los programas “Punta a Punta”, con la exposición: 200 años de Historia Argentina, que tuvo sede en más de 20 localidades y a la que asistieron más de 250.000 personas; Café Cultura, que para 2010 llegó a 700 encuentros en 171 localidades de todo el país y el Tercer Congreso Argentino de Cultura con más de 7.000 inscriptos, donde usuarios, artistas, trabajadores y referentes disciplinas afines debatieron en torno a la cultura nacional. Uno de los ámbitos con notoria visibilidad internacional donde se destacó la participación Argentina fue la Exposición Universal de Shanghái (China), con un pabellón de más de 2.000 mts² con un auditorio incluido y un caudal de 25.000 visitantes diarios en el transcurso de los 6 meses de duración. Allí se presentaron más de 150 artistas nacionales en lo que significó hasta ese momento, el mayor envío de artistas al exterior por parte del Estado argentino. En este sentido, se destacó también la exposición de arte argentino realizada en Estados Unidos a partir de la invitación de Smithsonian Institution, en museos de Washington y Nueva York, y la participación de Argentina como invitada de honor en la Feria del Libro de Frankfurt, Alemania.

Si bien a partir del 2004 el volumen de la producción cultural nacional fue en aumento, tal como lo muestran las estadísticas, el año 2010 representó un quiebre expansivo considerable. La cantidad de propuestas culturales, su carácter masivo, específico, federal y hasta internacional arrojó resultados inéditos hasta entonces y sentó las bases para los años subsiguientes.

En 2014 la Secretaría de Cultura de la Nación elevó su rango a Ministerio mediante el Decreto 641/2014 del 6 de mayo de ese año. Esa decisión se vio fundamentada por una serie de argumentos indicados en el decreto, pero también puede ser entendida como el resultado de una continua expansión de políticas públicas culturales que, año a año, tuvo mayor peso e importancia. En el 2014 la gestión emprendió sus acciones sobre cinco ejes: equidad, inclusión, soberanía, derecho y diversidad (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2014). El escrito resulta más extenso que las memorias anteriores, con un mayor nivel de detalle de cada área y descripciones más precisas sobre las políticas públicas llevadas adelante, probablemente por su flamante nueva jerarquía, pero sin duda por el caudal de acciones realizadas ese año. De forma resumida se destacan: la apertura del Museo Malvinas e Islas del Atlántico Sur en el predio de la Ex Escuela de Mecánica de la Armada (Ex ESMA); los Foros por una Nueva Independencia en distintos puntos del país; el trabajo del Plan Nacional de Igualdad Cultural, articulado principalmente con el Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública; las actividades del 13 de Diciembre vinculadas al Día de la Democracia; la Ley Federal de las Culturas; el lanzamiento del Fondo Argentino de Desarrollo; la realización del MICA en varios puntos del país y del Mercado de Industrias Culturales del Sur (MISCUR) en la ciudad de Mar del Plata, con la participación de 10 países de América del Sur y más de 800 compradores y vendedores de todo el mundo, con más de 9.500 citas en rondas de negocios, 50 foros, conferencias, clínicas y charlas sectoriales y 8 reuniones institucionales de organismos culturales de América Latina, entre otras actividades.

Conclusiones

Las políticas públicas culturales del período 2004-2014 en el nivel nacional presentan una dinámica que no puede pensarse por fuera del contexto político, social y económico que atravesó el país por esos años. El aumento del gasto público orientado al crecimiento con inclusión social, a la ampliación de derechos y a la redistribución paulatina del ingreso no discriminó a la cultura y muy por el contrario la hizo parte del proceso. Si bien esta espiral prácticamente ininterrumpida de crecimiento del presupuesto, del empleo y del caudal de políticas públicas culturales en la década no tuvo el sostén de una planificación explícita o una estrategia anunciada previamente (como sí ocurrió en las décadas del ochenta y noventa, cuando los anuncios fueron más grandilocuentes que las propias acciones),³ son notorios los resultados y el entramado de acciones logrado a partir de la vinculación de diversas áreas del Estado nacional. Hay que destacar una marcada capacidad y voluntad política y de gobierno para llevar a cabo acciones integrales, masivas y contundentes. El momento bisagra de la década es una

3 Se hace referencia concretamente al Plan Nacional de Cultura 1984-1989, al Plan Federal de Cultura 1990 y al Plan Nacional 1994.

expresión clara de ello. Los festejos del Bicentenario convocaron a millones de argentinos y argentinas, alimentando el sentido de pertenencia, la cohesión social y resignificando el espacio público. Estos festejos fueron el producto de una decisión política, de una voluntad política que entendió que los avances económicos y sociales tienen mayores posibilidades si se considera su componente cultural vinculado con los intereses, las aspiraciones y los deseos de la sociedad. En este marco, a través de la cultura, se propuso un aporte a la calidad de vida de los ciudadanos y las ciudadanas y a la integración de comunidades, a la vez que se propuso un acompañamiento a los procesos de igualdad de oportunidades y de igualdad de género y a la consolidación de los vínculos intergeneracionales y entre comunidades urbanas y rurales. Se puso de manifiesto la trascendencia y potencialidades de la cultura en tanto constructora de identidades, como vehículo de reflexión sobre la historia y la memoria y en tanto estímulo para el desarrollo, y se la consideró un componente más de la economía nacional.

En relación con la modalidad y el desempeño de gestión, se ratifica la hipótesis de que el caudal de políticas públicas culturales, sus presupuestos, su impacto en el empleo y sus alcances desbordaron considerablemente a la SCN. En muchos casos se experimentaron gestiones mixtas donde presupuesto y contenidos provenían de áreas distintas, pudiéndose manifestar el trabajo en conjunto de distintas áreas del Estado. Sin embargo, es posible detectar una carencia en la planificación estratégica, que en ciertos casos tiene como efecto la duplicación de áreas, de políticas y de poblaciones objetivo. En esta línea tampoco se logró una comunicación adecuada por parte del Estado (en términos de jerarquización de la información y de las políticas) de la política pública cultural y su amplio caudal de acciones. Vale mencionar también que a la poca institucionalidad y escasa planificación se sumaron las modalidades de contratación laboral de relativa precariedad utilizadas en el empleo público cultural (contratos de locación de obra, asistencias técnicas vinculadas a universidades nacionales, entre otras).

Por otro lado, las estadísticas muestran que con el correr de la década la participación de los programas culturales en organismos no culturales fue aumentando continuamente: una parte importante de ese incremento se vincula con los aportes del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio del Interior y la creación de la Unidad Ejecutora Bicentenario de la Revolución de Mayo 1810-2010,⁴ bajo la órbita de la Secretaría General de la Presidencia, que se encargó de los masivos festejos del Bicentenario del año 2010 y del parque temático interactivo Tecnópolis junto con otros organismos, entre otras cosas. A partir de ese año esta tendencia se profundiza, los festejos del Bicentenario inauguran un nuevo caudal de políticas públicas, se engrosan, amplían y en algunos casos se internacionalizan algunos programas existentes, al tiempo que se crean nuevas líneas de acción.

4 Vale aclarar que en la presente monografía no fue considerada para los análisis presupuestarios y de empleo por la falta de información detallada, y en virtud de los lineamientos de las estadísticas presentadas por el SinCA. La Unidad Ejecutora Bicentenario de la Revolución de Mayo 1810-2010, fue creada mediante el Decreto Nº 1358/2009 en el ámbito de la Secretaría General de la Presidencia con el objetivo de planificar, diseñar y coordinar los festejos con motivo del Bicentenario de la Revolución de Mayo. En línea con el "Plan Integral de los Festejos conmemorativos de la Revolución de Mayo de 1810" esta unidad se encargó a partir de 2011, junto con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, principalmente, del proyecto "Tecnópolis del Bicentenario, Ciencia, Tecnología y Arte" creado mediante el Decreto Nº 2110/2010. Se deduce que de haber sido incluida esta área del Estado en el análisis, los índices presupuestarios y de empleo, hubiesen presentado cifras aún más amplias respecto de los aumentos enunciados y su comparación con los índices generales del APN.

En este sentido, la creación del Ministerio de Cultura de la Nación, es decir, la elevación de rango y de jerarquía del plano institucional de la cultura permite múltiples apreciaciones. Por un lado, permitió nuevos vínculos e interacciones con otras áreas del Estado nacional, los Estados provinciales y los Municipios, a través de la articulación de estrategias y actividades para un desarrollo integral y federal. En el nivel internacional, y más precisamente regional, nos equiparó con muchos de los países de la región, habilitando y consolidando acciones conjuntas y promoviendo todo tipo de intercambios en torno del arte, el campo académico, las industrias culturales y la cooperación internacional, entre otras áreas. Asimismo, permitió a la Argentina posicionarse como referente regional en materia de desarrollo cultural y políticas públicas culturales. En una lectura cronológica, y basada en el desarrollo de la década, la creación del Ministerio de Cultura de la Nación de algún modo actualizó el rol, las competencias y el estatus de la cultura nacional institucionalizada. No fue, en principio, un punto de partida, de ampliación presupuestaria y de políticas culturales, sino más bien un corolario, una decisión política que jerarquizó y puso en valor aquello que se venía construyendo en materia de cultura pública desde comienzos de la década y con mayor énfasis a partir del año 2010.

Referencias

- Abal Medina, J. M. y Cao, H. (2012). *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Editorial Ariel.
- Argentina, Ministerio de Economía (2005). *Sistema Presupuestario Público en Argentina*, Título 2.
- Argentina, Ministerio de Cultura de la Nación (2015). Sistema de Información Cultural de la Argentina. *Revista Coyuntura Cultural, Informe de coyuntura económica sobre la cultura argentina*, 7(11).
- (2015). Sistema de Información Cultural de la Argentina. *Revista Coyuntura Cultural, Informe de coyuntura económica sobre la cultura argentina*. 7(14).
- Bayardo García, R. (2008). Políticas Culturales: derroteros y perspectivas contemporáneas. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 7(1), 17-29.
- Convenio Andrés Bello. (2015). *Guía metodológica para la implementación de las cuentas satélite en cultura en Iberoamérica*. Recuperado de http://convenioandresbello.org/inicio/wp-content/uploads/2015/10/guia_metodologica_digital-final.pdf
- Franco, D. (2016). Reflexiones sobre la política cultural del kirchnerismo. *Sociales en debate*, 10.
- Mendes Calado, P. (2015). *Políticas Culturales: Rumbo y Deriva*. Buenos Aires: RGC Libros..
- Solano, R. (2017). Políticas Públicas en disputa., *Revista Estado y Políticas Públicas*, 8, 123-137.

Bibliografía

- Abal Medina, J. M. y Nejamkis, F. P. (2001). Capacidades estatales: la construcción de capacidad administrativa y los cambios en el régimen de empleo público. *V Congreso Nacional de Ciencia Política – Sociedad Argentina de Análisis Político* – 14 al 17 de noviembre.

- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). *Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos*. Buenos Aires. Mimeo.
- Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros (2004). *Memoria del Estado de la Nación*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/memoria-de-la-nacion>
- (2010). *Memoria del Estado de la Nación*. PP 801. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/memoria-de-la-nacion>
- (2014). *Memoria del Estado de la Nación*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/memoria-de-la-nacion>
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. *Revista Estado y Políticas Públicas*. 3, 107-130.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-562.
- García Canclini, N. (1987). *Políticas culturales en América Latina*. México: Grijalbo.
- García Delgado, D. (2013). Entrevista breve a García Delgado. *Revista Cuestiones de Sociología*, 9.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Ozlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- UNESCO (2005). *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. París. Recuperado de www.unesco.org/culture/es/diversity/convention.
- Vilas, C. (2013). *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones*. Buenos Aires: Biblos/Politeia.
- Wortman, A. (2005). El desafío de las políticas culturales en Argentina. En *Cultura Política y Sociedad: Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.