



**Pablo Mendes Calado**

## **Políticas culturales: rumbo y deriva**

Estudio de casos sobre la  
(ex) Secretaría de Cultura de la Nación



# **Políticas culturales: rumbo y deriva**

Estudio de casos sobre la  
(ex) Secretaría de Cultura de la Nación

Pablo Mendes Calado



Mendes Calado, Pablo

Políticas culturales, rumbo y deriva : estudio de casos sobre la ex Secretaría de Cultura de la Nación / Pablo Mendes Calado. - 1a ed. - Caseros : RGC Libros, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-8488-01-1

1. Sociología de la Cultura. I. Título.

CDD 306.0982

Diseño de interior y de tapa: Ana Uranga B.

ISBN: 978-987-8488-01-1

Hecho el depósito que prevé la ley

Impreso en la Argentina

Prólogo / 7

Introducción / 11

**PRIMERA PARTE**

Capítulo 1. El fenómeno de las políticas públicas / 17

Capítulo 2. Las transformaciones del Estado / 45

Capítulo 3. Los que marcaron el camino.

Modelos en vigencia de políticas culturales / 71

**SEGUNDA PARTE**

Capítulo 4. Vientos de altura. Modelos de políticas culturales y transformaciones del Estado como factores de definición / 99

Capítulo 5. Movimientos del subsuelo. Factores internos en la definición de la política pública en cultura / 147

Bibliografía / 189



“Hasta lo constante tiene un movimiento lento”.

Un prólogo es la antesala de un tiempo dedicado a la producción de un texto que finalmente será el anhelo de un trabajo realizado. Es el encanto primero de las escenas venideras. Prologar el libro de PABLO MENDES CALADO es continuar el vínculo académico con unos de mis tesisistas a quien acompañé en sus primeras preguntas, avances y alcances en su proyecto de tesis.

Pablo Medes Calado, egresado de la carrera de Gestión del Arte y la Cultura de la UNTREF, nos enorgullece, como miembro de la comunidad académica de la UNTREF, por su rigurosidad científica, su seriedad metodológica y su inventiva constante en la búsqueda de sentido en el estudio de la cultura.

Trabajar sobre políticas culturales es empezar primero por definir el ámbito de la cultura. La cultura es un horizonte simbólico compartido que nos permite generar sentidos. Pensar a la cultura como aquello que nos sigue interpelando es poder encuadrarla en diferentes enfoques de políticas culturales.

En el campo de estudio de la cultura podríamos trazar una línea histórica donde hoy ésta toma magnitud. Si en otro momento

histórico fue la transferencia del modelo económico y en otro la transferencia de un sistema político, hoy la cultura es un eje hegemónico de un modelo de vida.

En la tensión de la relación del Estado y la sociedad, el Estado es un actor fundamental por promover, generar políticas activas culturales que conllevan a la identidad nacional y a la recreación de los lazos históricos y a la construcción de sentidos compartidos.

El trabajo que presenta PMC tiende a un enfoque conceptual de las políticas culturales del Estado nacional, desde un instrumento acorde para dar cuenta de ellas desde el Estado. Es un trabajo innovador porque une la concepción teórica de las políticas culturales con prácticas de los programas del gobierno nacional a través de la ex Secretaría de Cultura. El método propuesto es ingenioso porque se establece al pensar a la máxima conciencia social de la época de representatividad, un Presidente de la Nación que establece, a través de sus discursos, sus programas de gobierno. Utilizó MC los discursos presidenciales desde 1983 hasta 1999, en la apertura de las secciones ordinarias, del Congreso Nacional, en los cuales están esbozados los enfoques teóricos y prácticos de las políticas culturales de esos años. .

Es para destacar el vínculo que genera pensar las políticas culturales públicas no sólo como la implementación de las mismas sino como un ciclo de las políticas públicas, que tiene como inicio la formulación, luego la implementación, la evaluación y la reformulación.

El libro propone en sus capítulos un lenguaje cercano a la práctica, sin dejar las referencias conceptuales que se vislumbran desde las ciencias de la gestión cultural, lenguaje que permite una identificación para el gestor, funcionario, artista o ciudadano de las políticas culturales.

Interpela la certeza de la arrogancia del funcionario, convencido de su potencia de voluntad que genera su ciclo de acción

cultural, demostrando los intersticios que construyen realmente las políticas culturales, como esquemas de sumatorias disímiles, imprevistas y causales de otras realidades fácticas de las acciones culturales.

No solo los invito, los acompaño, seguro en cada lectura podrán recrear los conceptos, ejemplificar sus experiencias e imaginar senderos, trayectos de políticas culturales para sus organizaciones.

Retomando las palabras de Rodolfo Kusch, la cultura es una decisión política, es una decisión de vida, y la mejor decisión es la que puede modificarse, sin encerrarse en esquemas conocidos, en enfoques añejos, y sí apreciar que los vínculos, las cosas, la vida tiene movimiento, siempre en un contexto cambiante. Esto ofrece este libro, pensar en movimiento las políticas culturales desde su enunciación por su principal impulsor, hasta la recreación de la misma, en la implementación por su área gubernamental o por el ciudadano y el artista local que la significan.

José A. Tasat

Maimará, Diciembre de 2014



Como ya desde el título de este libro lo dejamos en claro, trabajaremos sobre el tema de las políticas culturales.

Puede que el lector sea un iniciado en estas cuestiones, pero también puede que no. Si este último fuera el caso, bien podría estar usted, estimado lector, haciéndose *ocasionalmente* esta pregunta: *¿qué son las políticas culturales?* Si, por el contrario, el suyo fuera el primer caso y es usted un experto, entonces seguramente se haga *permanentemente* esta pregunta: *¿qué son las políticas culturales?*

En uno u otro caso parece ineludible la responsabilidad de afrontar el interrogante. Permítasenos, sin embargo, una elegante evasión y postular el total de nuestro trabajo a modo de, si bien no respuesta cabal, al menos sí un aporte en este sentido.

No obstante, asumiremos aquí, sin reparo, la tarea de dar respuesta a un interrogante de orden similar y cuya respuesta, esperamos, nos diferencie de otros abordajes del tema: *¿qué no son las políticas culturales?*

Planteado el interrogante sobre la naturaleza de las políticas culturales, más específicamente sobre las políticas públicas en

cultura,<sup>1</sup> no es extraño encontrarse con respuestas del tipo: “Una política cultural es un sistema explícito y coherente de fines últimos, objetivos y medios prácticos, puestos en acción por el Estado a fin de intervenir en el campo cultural”.

Otro interrogante habitualmente asociado al referido, es decir, al ser de las políticas culturales, es aquel que se cuestiona por el porqué de su necesidad. En este caso, la respuesta muletilla es: “El Estado debe desarrollar un política cultural pues la cultura es un derecho de la ciudadanía consagrado en el marco de la Declaración Universal de Derechos Humanos”.

¿Son las políticas culturales una articulación coherente de medios y objetivos? ¿Podemos pensar que son un sistema explícito? Podemos dar fe de lo mucho que costó, a lo largo de esta investigación, encontrar elementos que explicitaran las políticas culturales. ¿Sostienen los Estados políticas culturales por respeto a los derechos humanos? Basta leer los diarios para corroborar que el respeto o no de los derechos humanos es, en el mundo contemporáneo, un resultado secundario de juegos de poder en los que la vida misma de grandes sectores de la población mundial es un mero valor de cambio atado a los intereses del imperio.

Si hemos puesto en términos de verdad o falsedad, de ser o no ser, nuestro cuestionamiento a estas habituales respuestas, no fue sino con un objetivo movilizador. Entiéndase: no decimos que las políticas culturales no debieran ser explícitas y coherentes, o que no debiera ser el respeto de los derechos humanos un factor para su implementación; lo que sostenemos, por el contrario, es que quedar limitados a esas respuestas es peligrosamente reduccionista, que

---

1 Veremos más adelante que tanto organismos estatales como no estatales pueden tener una política cultural. Sin embargo, a lo largo de nuestro trabajo, cuando nos refiramos a políticas culturales, estaremos –salvo excepción– hablando de políticas públicas estatales en cultura.

quedarnos en la estrechez de visiones normativas nos conduce de manera directa a otra de las afirmaciones habitualmente soltadas a la ligera: “En nuestro país no existen políticas culturales”, quedando así sin denominación el accionar de cientos de museos públicos, de agrupaciones musicales, publicaciones, investigaciones, el trabajo de miles de agentes, la ejecución de cientos de millones de pesos.

Hechas estas breves disquisiciones preliminares, vayamos pues a la presentación, ahora sí, de nuestro trabajo.

La ex Secretaría de Cultura de la Nación, dependiente de Presidencia, fue el órgano por excelencia a través del cual el Estado nacional desarrolló su política pública en el campo de la cultura, o dicho más sencillamente, su política cultural.<sup>2</sup> Esta política se concretaba a través del accionar de una serie de instituciones de larga data que de distintas formas (dependencia directa, descentrados, descentralizados) estaban vinculadas a la Secretaría (museos, institutos, Biblioteca Nacional, Teatro Nacional Cervantes, etc.). A la acción de estas organizaciones se sumaban una gran cantidad de programas dependientes de las distintas áreas de la propia Secretaría. El objeto de este trabajo es analizar precisamente la política pública cultural desarrollada por la ex Secretaría de Cultura de la Nación.

El objeto último de nuestro esfuerzo es confrontar con aquellas definiciones estereotipadas de política cultural que mencionamos

---

2 Al momento de terminar este trabajo Cristina Fernández de Kirchner transitaba su segundo mandato presidencial. Si bien aquí se estudia el caso particular de la Secretaría de Cultura de la Nación, justo es decir que el denominado proceso kirchnerista ha mostrado particular sensibilidad para con los aspectos culturales, entendidos estos en un sentido muy amplio y con políticas que no siempre transitan los pasillos de la organización acá estudiada, tal como lo demuestran las políticas de defensa de los derechos de las minorías sexuales, los festejos del bicentenario con proyección de futuro, los esfuerzos para la democratización de los medios masivos de comunicación, la masificación del acceso a las nuevas tecnologías para alumnos, el procesamiento de la memoria trágica de la última dictadura, el apoyo a la ciencia y la educación y, tal vez lo más significativo en este sentido, la creación en 2014 del Ministerio de Cultura, un anhelo de muy larga data del sector cultural.

anteriormente. Para ello, intentaremos demostrar que las políticas culturales –en este caso particular, de la ex Secretaría de Cultura de la Nación– no son en modo alguno el resultado exclusivo de la voluntad y decisión de quien ocupaba el sillón mayor de Alvear 1690, sino el resultado de un proceso en el que categorías como intereses sectoriales, negociación, burocracia o recursos, pero también imitación, imponderable, desidia o casualidad tienen su cuota de responsabilidad.

Este libro se estructura en dos partes y cinco capítulos. La primera parte tiene por objeto construir el andamiaje de conceptos desde el cual, en la segunda, analizaremos los casos concretos. En el primer capítulo procuraremos dar cuenta del marco teórico de que nos valdremos; haremos, pues, un repaso por algunas de las ideas de las que nos hemos valido para desarrollar nuestro estudio, para finalmente, detenernos *in extenso* a dar cuenta de uno de los principales temas de la agenda en lo que a funcionamiento de la administración pública se refiere desde hace décadas: a saber, el problema de la burocracia. Presentaremos cuatro enfoques que mantienen de fondo una misma perspectiva, esto es, la necesidad de superar las formas tradicionales de la burocracia gubernamental. Lo que allí desarrollemos, la forma en que se mueve el subsuelo organizacional en las agencias gubernamentales, será de particular utilidad para analizar los casos que veremos en el último capítulo.

El capítulo siguiente tiene por objeto dar cuenta de las profundas transformaciones que el sistema político en su conjunto, no ya tan sólo el Estado, han tenido en la Argentina en las décadas de 1980 y 1990. Estas transformaciones, intentaremos demostrar en nuestro capítulo cuarto, se reflejan, o para mejor decir, determinan, las políticas culturales de la ex Secretaría de Cultura por aquellos años.

En el tercer capítulo presentaremos los que consideramos los principales aportes a la formación tanto del concepto como del campo de las políticas culturales, principales aquí no por su importancia en sí, que muchos sí la tienen, sino porque, entendemos, son los vientos de altura que formaron la agenda de las políticas culturales en nuestro país y a los que, como demostraremos, las políticas culturales nacionales siguieron de cerca.

En el capítulo cuarto estudiaremos de conjunto las políticas culturales de la ex Secretaría en el período 1983-1999. Mediante el análisis de documentos en que la propia agencia da cuenta de sus políticas intentaremos demostrar que las mismas fueron el resultado, entre otros factores, claro (para nosotros siempre hay otros factores), de los vientos de una época,<sup>3</sup> de las ideas respecto de lo que debían ser las políticas culturales que por entonces circulaban, y del proceso de transformación del Estado que se registra para el lapso de tiempo mencionado.

Por último, en el capítulo quinto presentaremos un análisis de dos programas que se desarrollaron en la ex Secretaría en los últimos años: Diagnóstico Organizacional Integral y Café Cultura Nación. Contradiendo las visiones normativas, demostraremos el relativo peso que la decisión de la autoridad ocasional tiene respecto del resultado de la política implementada.

Hablamos más arriba de circular por campos tradicionalmente desencontrados, y en consecuencia, es muy probable que nuestros lectores también estén desencontrados. A quienes vengan del campo de las ciencias políticas o la administración pública los primeros capítulos muy probablemente no les aporten gran novedad, y a quienes están más familiarizados con las políticas culturales tal vez le suceda lo propio con el capítulo tercero. Es nuestra

---

3 Frase que adeudo a José "PP" Tasat.

esperanza, sí, que todos encuentren de interés los estudios de casos que presentamos en los últimos capítulos.

Restan, pues, los merecidos agradecimientos, que sin dudas han de ser muchos, si se tiene en cuenta que los textos que tiene hoy el lector entre sus manos son el trabajo de una década. Pero por algún lado hay que empezar, como lo mencioné en mi trabajo final de grado. Así que vayan mis agradecimientos a Titi y José por estar en el comienzo y siempre. A Emiliano Fuentes Firmani por sobrevalorar mi trabajo y acercarme a Café Cultura. A Martín Kaufmann, por no habernos echado de su oficina hace 15 años cuando entramos con lo que creíamos era un proyecto de investigación (y que hoy advierto que era un mamarracho) sino por alentarnos a “mejorarlo”. A Oscar Moreno, quien me abrió siempre desinteresadamente las puertas de la docencia. A PP Tasat, por acompañarme en el proceso de elaboración de parte de este trabajo y por permitirme hoy continuar el vínculo con la UNTREF a 1.500 kilómetros de distancia. A Ricardo Santillán Güemes, quien siempre valoró este trabajo y me alentó a su publicación. A tantos compañeros de trabajo de la ex Secretaría de Cultura de la Nación que con sus charlas cotidianas me aportaron valiosísima información. A Milagros Barbieri, coordinadora de uno de los programas aquí estudiado y que conscientemente me abrió las puertas de su trabajo. A Nico y Emi por publicar este libro. A Manu y Naty por estar en casa hace dos horas cuando salí para venir a trabajar y por estar en un par de horas cuando vuelva.

---

# □ CAPÍTULO 1

## El fenómeno de las políticas públicas

### Un posible punto de partida: el análisis de políticas públicas

En la descripción de nuestro trabajo y de nuestro objeto de estudio hemos empleado dos conceptos cuya elección no tiene nada de casual. Éstos son “política pública” e “implementación”.

Definir qué es una política pública es objeto de grandes debates entre especialistas, que por lo común resuelven el dilema diciendo que se trata de un concepto polisémico (Subirats, Aguilar Villanueva, Martínez Nogueira), aunque a su vez hay cierta coincidencia respecto de que puede ser: una declaración de intenciones, un campo particular de intervenciones, un proceso de transformación de la realidad, un ciclo de acción, un conjunto de productos, resultados e impactos.

Tras considerar una lista similar, Aguilar Villanueva, en busca de “una definición recapituladora”, destaca que una política pública es “reglamentos y programas, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político”.

Aquí, sin embargo, seguiremos la idea según la cual una política pública es el conjunto de acciones, ya sean sustantivas o

normativas, que un Estado realiza en un campo determinado de la vida social. Estas acciones responden a la idea de ciclo de acción a la que hiciéramos mención antes, que incluye (en su mínima expresión) las instancias de planeamiento, las de implementación y un resultado.

En 1887, Woodrow Wilson sostenía: “que la administración (pública) se encuentra fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, ésta no debe tolerar que se manipulen sus funciones” (1999:85). Lo que Wilson proponía era la existencia de dos esferas independientes: una político-decisora y otra administrativo-ejecutiva. Desde entonces, ese concepto ha ido perdiendo vigencia en el campo de las ciencias políticas y de la administración pública, aunque pervive en parte de la opinión pública.

El análisis de políticas públicas es un campo dentro de las ciencias políticas de relativamente reciente desarrollo (usualmente datado a principios de la década de 1970), que entiende que la política pública no es la adición aséptica de una decisión realizada por el político y una acción llevada adelante por una burocracia funcional, tal como la describiera Wilson, sino un proceso complejo en el que múltiples actores intervienen respondiendo a un también múltiple universo de intereses y en un contexto en el que múltiples factores, muchas veces inmanejables, afectan el proceso y, en consecuencia, sus resultados.

Como ya adelantáramos, daremos por válida la idea de ciclo en relación a la política pública. Dijimos también que ese ciclo tiene al menos una instancia de decisión, una de implementación y un resultado.

El ciclo suele describirse como: (a) surgimiento del problema, es decir, el momento en que el Estado reconoce una

cuestión presente en la sociedad como un problema público y, por lo tanto, se conmina a intervenir sobre él; esto sucede tanto por vocación gubernamental como por acción de muy disímiles grupos de presión; (b) generación de propuestas de intervención, las cuales pueden provenir tanto de dependencias estatales como de otros actores sociales; (c) análisis y evaluación de las alternativas; (d) decisión, que es el punto de mayor injerencia del funcionario político, aunque no es exclusivamente su voluntad; (e) implementación, que implica todas las acciones concernientes a hacer que la decisión se convierta en un resultado; (f) el resultado, que es el impacto real de la política en el área de intervención y también los posibles efectos colaterales en otros campos; (g) evaluación, es decir, la instancia en que se coteja el grado de correspondencia entre el resultado y lo decidido –también se dimensiona el impacto de las acciones sobre el problema–; y, por último, (h) el *feedback*, esto es, la reformulación del problema.

Al describir la política pública como un ciclo, mencionamos una primera etapa de planeamiento, la cual incluye los momentos particulares de: consolidación del problema, formulación de propuesta, evaluación de alternativas y decisión de implementar.

Respecto del problema, el análisis de políticas públicas comulga con una concepción subjetivista más que objetivista; así, un problema no tendría una realidad autónoma, una existencia propia y objetiva, sino que se constituye en tanto tal en un proceso subjetivo de reconocimiento y formulación. Entendamos bien: no estamos diciendo que el fenómeno que se considera problema no exista con antelación, sino que se convierte en problema público cuando es reconocido como tal por los poderes estatales y, por lo tanto, es incorporado a la agenda pública. La falta de camino entre dos localidades, por ejemplo, es un fenómeno objetivo, pero no es un problema público hasta que no es reconocido por el orden

público que en consecuencia asume su responsabilidad de realizar acciones tendientes a resolverlo. Según Subirats:

Los problemas no están allí afuera. No existen los problemas objetivos. Deberemos construir, estructurar nuestra propia (la del analista) definición del problema a plantear y resolver.

(...) Por otra parte, los problemas dependen de la subjetividad del analista, que a partir de la situación problemática planteada construye el problema, lo define, clasifica, explica y evalúa.

(...) Los problemas son artificiales, en el sentido de que responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan. Los problemas, así, no tienen vida propia al margen de los individuos o grupos que los definen (Subirats, 1989: 48 y ss.).

Respecto del proceso por el que una cuestión se convierte en problema público debemos considerar tres características: la valoración del tipo y nivel de apoyo que el tema puede suscitar; la valoración del impacto que su tratamiento puede tener sobre la realidad social; y la viabilidad de la solución (en ese momento imaginada).

La formación de la agenda convoca no sólo al funcionariado político, sino también a una multiplicidad de actores sociales que por diversos motivos tienen intereses creados sobre la cuestión: otros poderes públicos, organizaciones de base, agrupaciones empresariales, sistema académico, partidos políticos, medios de comunicación, organismos internacionales, etc.

Legitimada la cuestión como problema público y, en consecuencia, incluido en la agenda, la agencia vinculada al tipo de problemática en cuestión formula una o varias posibles formas de intervención; estas formas son analizadas desde múltiples enfoques para determinar su viabilidad (económica, técnica, política, organizacional, etc.) y la pertinencia respecto del problema, es decir, la probabilidad que la implementación resulte en una transformación positiva de la realidad intervenida.