

Políticas públicas en disputa.

Lo político como fundamento de las decisiones en el Estado

*Inquiring public policies.
The political character of the policy decision-making process*

Por Romina Solano*

**Fecha de Recepción: 09 de enero de 2017.
Fecha de Aceptación: 17 de marzo de 2017.**

RESUMEN

El presente artículo de investigación se enmarca en una discusión clásica de la Ciencia Política: la dicotomía entre política y administración, y la cuestión de cuál es el factor decisional determinante de las políticas públicas. Se analiza el Programa Cultural en Barrios, una política cultural porteña de implementación ininterrumpida desde la recuperación de la democracia en la Argentina. Su carácter permanente permite comparar cómo el Estado intervino en la cultura desde 1984, y advertir concepciones, priorización de objetivos y paradigmas de administración pública. A partir del análisis se reconstruyen cuatro modelos de política cultural. El desarrollo argumentativo expone que los modelos

no se corresponden con períodos de gobierno, sino que son consecuencia de la dinámica que adopta la relación entre Estado y cultura en un determinado momento histórico, responden a una estructura de relaciones y se cristalizan en la primacía de un paradigma de política cultural. En tanto los aspectos que permiten distinguir los modelos son las decisiones tomadas sin un argumento objetivo como fundamento (aquellas que exigen optar entre “alternativas en conflicto”), se visibiliza el momento ontológicamente *político* de la decisión, dando cuenta de su carácter no neutral y su enraizamiento con ideas, intereses y relaciones de poder.

* Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UDESA). Especialista en Gestión Cultural por el Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad de San Martín (UNSAM). Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Coordinadora académica del Posgrado Internacional Gestión y Política en Cultura y Comunicación e Investigadora del Área de Cultura y Comunicación de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Correo electrónico: rsolano@flacso.org.ar

Palabras clave: *Política Pública, Administración Pública, Política Cultural.*

ABSTRACT

This paper deals with a very long political science debate: the contrast between politics and management, and the question of which one is the main factor affecting the policy decision – making process. It tries to address this issue by analysing the *Programa Cultural en Barrios*, a cultural policy implemented in Buenos Aires City since the recovery of the democratic system. Its long-term character allows comparing how the state governs this sector since 1984, and highlights conceptions, prioritization of objectives and public management paradigms. The data analysis permits to rebuild 4 types for this public policy. In this article it is argued that each of these 4 types is a consequence of the historical dynamic between Culture and State; is related to a particular power structure; and responds to a specific policy paradigm. As the hard-core differences between types are based on decisions that require making a choice between "conflicting alternatives", the study findings highlights the ontologically political moment of the making-decision process. It also emphasizes the non-neutral character of the process and its correlation with ideas, interest and power structures.

Keywords: *Public Policy, Public Administration, Cultural Policy.*

Lo político y lo administrativo

Las cosas siempre podrían ser de otra manera, y por lo tanto todo orden está basado en la exclusión de otras posibilidades. Es en ese sentido que puede denominarse "político", ya que es la expresión de una estructura particular de relaciones de poder.

Chantal Mouffe, 2011.

Existe una discusión clásica en el campo de la Ciencia Política que reiteradamente vuelve al centro de la escena: la dicotomía entre política y administración, y la cuestión de cuál es el factor decisional determinante a la hora de diseñar e implementar políticas públicas. Si bien las discusiones teóricas y los análisis de la última década en nuestro país parecieron saldar la contienda a favor de "lo político", las recientes transformaciones políticas y la reaparición de discursos que reivindican la preeminencia de la tecnocracia como factor decisional categórico, nos invitan a reflexionar nuevamente sobre esta dicotomía¹.

Una forma estratégica de abordar esta cuestión es mediante el análisis de una política pública específica que nos permita reflexionar y reconstruir el proceso de toma de decisiones en el Estado. Sin embargo, no toda política pública resulta pertinente: para llevar adelante un análisis válido y desarrollar conclusiones confiables en torno al accionar del Estado se debe trabajar sobre una política de duración considerable y con cierta continuidad en su contenido programático.

En este sentido, resulta interesante el caso del Programa Cultural en Barrios (en adelante, PCB), una política cultural de implementación ininterrumpida desde la recuperación de la democracia en la Argentina. En un escenario en donde el sostenimiento de políticas

1 Este artículo se basa en mi tesis de Maestría: "Cultura y Políticas Públicas. La disputa entre lo político y lo administrativo en territorio cultural" (2016), dirigida por Luis Alberto Quevedo, en el marco de la Maestría en Administración y Políticas Públicas, XII Cohorte, Universidad de San Andrés. Allí se problematiza la cuestión del proceso decisional en el diseño y la implementación de políticas públicas, especialmente para las políticas culturales.

públicas a lo largo de diferentes gobiernos no es la práctica dominante, el análisis de un programa con tres décadas resulta atractivo.

Por sus características el análisis del PBC permite rastrear y comparar la manera en que el Estado intervino en el campo de la cultura, particularmente en lo que respecta a la descentralización de la oferta, la promoción del acceso y el fomento de la producción. Al mismo tiempo permite reflexionar sobre los condicionantes en el proceso de tomas de decisiones en el Estado, y advertir priorización de objetivos y paradigmas de administración pública prevalecientes desde 1983, aspectos fundamentales a los fines de este artículo².

Orígenes e identidad del Programa Cultural en Barrios (o cómo interviene

- 2 Para llevar adelante este análisis, se reconstruye el concepto de cultura a partir de la noción de “configuración cultural” de Grimson (2011), que permite reflexionar sobre las desigualdades en el interior de cada cultura y entre las culturas, y comprender cómo varían los sentidos dentro de un mismo país o régimen de significación. Al mismo tiempo, se retoma la clásica definición de Política Pública de Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell (1981), quienes la precisan como el conjunto de las acciones u omisiones del Estado que determinan su forma de intervenir en una cuestión que concita la atención de otros actores de la sociedad civil, complementada con aportes de Tamayo Sáez (1997) y Aguilar (1992). También, siguiendo a García Canclini (1987), se recupera un conjunto de paradigmas de política cultural que resultan particularmente relevantes en tanto serán el marco teórico que permite clasificar y “modelizar” las formas de intervención del Estado en la cultura.

el Estado en la cultura desde la recuperación de la democracia)

La última dictadura militar en la Argentina (1976-1983) llevó adelante de forma sistemática el terrorismo de Estado basado en prácticas sangrientas y represivas, que incluyó la destrucción de prácticas políticas, sociales y culturales entonces vigentes, y el aniquilamiento y desaparición de miles de personas consideradas subversivas. En el campo cultural las acciones represivas abarcaron desde la clausura y restricción de espacios culturales y espacios públicos, y la censura de medios de comunicación, libros, películas, música, obras de teatro, etcétera; hasta la persecución y desaparición de artistas y referentes de la cultura.

En 1983, con la asunción del Dr. Raúl Alfonsín como primer presidente elegido democráticamente después de la dictadura, en la Argentina se pusieron en marcha numerosas políticas y proyectos culturales. Según Ana Wortman (1996) la cantidad e impronta de las políticas culturales implementadas dan cuenta de la importancia que empezó a asumir el campo cultural en el período post dictatorial en la Argentina. Esta relevancia de *lo cultural* era un aspecto compartido con otros países latinoamericanos en donde las democracias recuperadas exigían reflexionar sobre fundamentos para el nuevo orden político y la reconstrucción de los vínculos sociales.

Entre otras políticas públicas, en 1984 la Secretaría de Cultura de la Municipalidad de Buenos Aires, en ese momento a cargo de Mario O’Donnell, creó el PCB con el fin de fomentar la descentralización de los servicios culturales en la Ciudad y generar espacios alternativos de producción cultural. Se partió de un diagnóstico que sostenía la existencia de desigualdad de oportunidades en el uso y acceso a los bienes y servicios culturales y

educativos (Schmucler, 1988)³. Sus fundamentos se apoyaron en una concepción antropológica de la cultura, una revalorización de lo popular y una reivindicación de la cultura nacional, basada en el reconocimiento de la pluralidad de identidades y aceptación de las diferencias (Winocur, 1996, basada en Mario O'Donnell, *Nuestro Proyecto Cultural*, Sección de Cultura de la MCBA). Sin embargo, no fue tarea sencilla convertir estos fundamentos en acciones al momento de la implementación, y muchas veces no se logró lo pretendido.

Virginia Haurie, la primera coordinadora general del PCB, expresa: "al igual que muchos de los que trabajamos en los barrios, formo parte de una de las últimas generaciones que creyeron que su deber era transformar la sociedad en la que nos había tocado vivir. Una generación acunada por sueños e ilusiones (...). Había que creer en el Dios de los curas del Tercer Mundo o en el *Che*; en el psicoanálisis o en el marxismo, pero había que creer. El mundo era inmenso, lejano, desconocido pero nos creíamos capaces de cambiarlo... y muchos murieron. En el camino quedaron los que se convirtieron al pragmatismo. Otros, hicimos el Programa Cultural en Barrios." (1991). Con ese espíritu, pretensiones democratizadoras y fe en la reconstrucción de la sociedad civil, surgió el PCB como una de las primeras acciones del gobierno radical en la ciudad. Su temprana implementación pone de manifiesto la importancia que suscitaba la cuestión abordada por el programa para las nuevas autoridades.

3 La creación del PCB no sólo pretendía enfrentar una cuestión contextual asociada a revertir el impacto de la dictadura sobre la sociedad civil y los lazos sociales, sino también resolver una problemática de raíces históricas: la concentración de la oferta cultural.

Rosalía Winocur (1996) afirma que el programa constituyó una experiencia inédita en la historia de las políticas públicas de desarrollo social y cultural ya que en sus objetivos expresaba una nueva forma de abordar la práctica cultural, a partir de modificar la relación entre consumo y producción cultural, y presuponía la aceptación de nuevos productores de cultura, y la revalorización de prácticas y objetos tradicionalmente ignorados. Por sus cualidades particulares es una política cultural que recibió una atención considerable desde las ciencias sociales⁴.

Un programa, cuatro políticas

Sin lograr completamente su objetivo, con algunos resultados alcanzados, a pesar de atravesar dificultades contextuales (cambios de gobierno, reformas institucionales, crisis sociales, económicas y políticas, renovación de los paradigmas de administración pública, etcétera) y conflictos internos (presupuestarios, cambios de autoridades, luchas gremiales, modificaciones administrativas, etcétera), el PCB es confirmado y reconfirmado por cada nueva gestión que asume la Jefatura del gobierno porteño⁵. Aún hoy si-

4 Entre otros: Rubinich, 1992; Gravano, 1989; Winocur, 1993 y 1996, Rabossi, 1998; País Andrade; 2011. Además, la primera coordinadora del PCB escribió un libro donde narra la historia del programa a partir de su experiencia personal (Haurie, 1989).

5 Desde 1984 hasta 2014, los directores del PCB fueron: V. Haurie, M. Wainfeld, A. Ledesma, A. Villa, C. Felgueras, O. Barra, S. Maddonni, A. Bonomi, G. González Heredia, y C. Diviesti; y los Intendentes o Jefes de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: Julio César Saguier (1983-1987); Facundo Suárez Lastra (1987-1989); Carlos Grosso (1989-1992); Saúl Bouer (1992-1994); Jorge Domínguez (1994-1996), y Jefes de Gobierno

que funcionando como una de las principales políticas públicas porteñas orientadas a descentralizar el acceso y fomentar las prácticas culturales.

El programa fue diseñado e implementado por primera vez en el año 1984 bajo el presupuesto de que la existencia de oportunidades desiguales en el uso y las prácticas culturales exigía avanzar en un proceso de democratización. Se trata de una política cultural que fundamentalmente se ocupa de coordinar las actividades de los centros culturales (en adelante, CC), barriales públicos que se encuentran distribuidos a lo ancho y largo de la Ciudad de Buenos Aires con relativa homogeneidad; funcionan a contraturno en escuelas –generalmente de lunes a viernes–; y se organizan a partir de una actividad central: el taller artístico, abierto y gratuito⁶.

A grandes rasgos, el programa presenta continuidades significativas a lo largo de su historia: el objetivo, las instalaciones, gran parte de los recursos humanos, las prácticas, entre otros aspectos. Sin embargo cuando se lo analiza más profundamente aparecen con claridad notorias interrupciones y cambios, lo cual permite reconstruir cuatro modelos de política a lo largo de su historia: *Democratización cultural con pretensión participativa* (Modelo 1: 1984-1991); *Privatización neoconservadora* (Modelo 2: 1991-1996); *De-*

mocratización cultural restringida (Modelo 3: 1996-2006); y *Neoconservadurismo atenuado* (Modelo 4: 2007-2014).

Estos modelos no se corresponden con gobiernos sino con la dinámica que adopta la relación entre Estado y cultura en un determinado período, que se cristaliza en la primacía de un paradigma de política cultural. En tanto son resultado de decisiones políticas que le otorgan al programa características sustancialmente diferentes a lo largo de su historia, la identificación de estos modelos permite explorar el carácter no objetivo de la decisión de políticas públicas y su enraizamiento con intereses y relaciones de poder.

La cultura desde arriba: Difusionismo cultural (1984-1991)

En sus inicios, en el marco de la recuperación democrática y de un gobierno que consideró estratégico el desarrollo de la cultura para recomponer los lazos sociales que habían sido dañados durante la última dictadura cívico-militar, el programa logró cierta centralidad entre las políticas culturales de la ciudad. Más allá de la incertidumbre que imponía la transición democrática, los conflictos con una burocracia no acostumbrada a lidiar con este tipo de programas, y la creciente premura económica, el PCB logró pasar de seis centros culturales (CC) en 1984 a 22 en 1990, aumentar el número de asistentes y sobrevivir al primer cambio de gobierno nacional.

El **modelo 1 (1984-1991)** abarca el período completo del gobierno nacional radical y los primeros dos años del gobierno nacional peronista⁷. El paradigma de política cultural dominante fue la *Democratización*

(a partir del establecimiento del régimen de autonomía de la ciudad): Fernando De la Rúa (1996-1999); Enrique Olivera (1999-2000); Aníbal Ibarra (2000-2003 y 2003-2006); Jorge Telerman (2006-2007); Mauricio Macri (2007-2011 y 2011-2015).

6 En los primeros años las actividades culturales eran homogéneas en todos los CC, pero con el tiempo comenzaron a diferenciarse por barrio, en respuesta a las demandas de los/as vecinos/as.

7 Hasta el año 1996, la Ciudad de Buenos Aires no era autónoma. Era gobernada por un Intendente, elegido por el Presidente de la

cultural. Este paradigma concibe a la política cultural como un programa de distribución y popularización del arte, el conocimiento científico y las demás formas de "alta cultura" bajo la concepción de que el derecho a la cultura debe ser efectivamente respetado como uno de los derechos del hombre. Si bien García Canclini (1987) señala que su éxito fue más retórico que práctico, en los '80 en varios países latinoamericanos que sufrieron dictaduras la *Democratización Cultural* fue el paradigma que guió el diseño de las políticas culturales implementadas con el objetivo de aminorar la elitización de las prácticas culturales, reconstruir espacios y vínculos sociales, y deshacer formas cotidianas de autoritarismo en la sociedad.

Justamente este es el espíritu con el que, en 1984, fue creado el PCB. El programa retoma la hipótesis central del paradigma: para corregir las desigualdades en el acceso a los bienes simbólicos la clave es promover la difusión cultural. Sin embargo, se le reprocha que, al ocuparse principalmente de divulgar la "alta cultura", implica una definición elitista del patrimonio simbólico, una valoración unilateral por parte del Estado o los sectores hegemónicos y la imposición paternalista al resto de la población; y se le objeta que el distribucionismo cultural que desarrolla ataca los efectos de la desigualdad pero no cambia radicalmente las formas de producción y consumo de bienes simbólicos.

Los/as funcionarios/as y coordinadores/as del programa eran conscientes de las limitaciones que traía aparejada la preeminencia de este paradigma y consideraban que el desarrollo del PCB exigía incorporar aspectos de un paradigma que consideraban "superador": la *Democracia participativa*. Esta pre-

tensión se observa en evaluaciones internas, críticas desde la academia y reflexiones de los funcionarios y funcionarias, tanto bajo la dirección radical como la peronista: es hacia allí que las autoridades pretenden dirigirlo. En la propuesta teórica de García Canclini (1987) este paradigma surge justamente a partir de las críticas a la *Democratización Cultural*. Sus postulados básicos son la pluralidad y el desarrollo libre de cada cultura, y su contenido apunta más a la participación en el proceso que al consumo de productos ya terminados.

Sin embargo, los hechos demuestran que el paradigma de la democracia cultural fue siempre dominante: en última instancia el objetivo del programa era mejorar la distribución de la oferta y el acceso a la cultura (en singular) en los diferentes barrios porteños. Si bien desde lo discursivo el programa se planteó la cuestión de la participación de los "no especializados" en la generación del producto cultural y la valorización de bienes culturales no tradicionales, el debate sobre este tema no logró desequilibrar el clima hegemónico centrado en la cuestión de la distribución de la oferta y la participación entendida mayormente como presencia de público y asistencia a talleres. Es decir, la pretensión de superar la *Democratización Cultural* con la *Democratización Participativa* estuvo presente pero nunca logró concretarse.

Estos primeros siete años del PCB revelan una estructura particular de relaciones de poder para ese programa y en ese momento— que condicionó la forma y tamaño que tomó la relación entre Estado y cultura, la definición de cultura por parte del Estado, la relación entre el aparato burocrático y el sector creativo, la impronta del Estado, la organización de la sociedad civil y sus demandas; y que en el PCB se expresó en la hegemonía del paradigma de la *Democratización Cultural*. Justamente fue esta configuración la que

Nación con acuerdo del Senado y un Concejo Deliberante elegido por voto popular.

cambió y que, a partir de 1991, se cristalizó en la emergencia de un nuevo paradigma hegemónico y en la modificación de la impronta del programa.

El Estado como problema: Cultura neoliberal (1991-1996)

Los primeros años de la década del '90 resultaron un período de extrema precariedad para el programa. El achicamiento del Estado, la lógica del mercado y el vendaval de privatizaciones característico de los primeros años de la década del '90 en la Argentina se expresaron en el PCB con menos presupuestos, obstáculos para su funcionamiento (decreto de cierre, menos jerarquía institucional para el PCB), e invisibilización.

Ni la cultura ni el PCB fueron prioridades en este período. Esto da cuenta de una nueva configuración de la relación entre Estado y cultura, que, siguiendo la propuesta de clasificación de los paradigmas de las políticas culturales de García Canclini, puede ser ubicada bajo el paradigma denominado *Privatización neoconservadora*. Bajo la sospecha continua de su eliminación, atravesado por luchas gremiales y con escasa visibilidad social, a lo largo del **modelo 2 (1991-1996)**, el PCB apenas subsistió. Esta situación precaria se manifiesta también en la escasez de documentos e investigaciones académicas que analizan este período del programa.

En términos generales, el surgimiento de este paradigma está asociado al comienzo de la crisis económica internacional de los años '70. Para enfrentar la crisis, las corrientes neoconservadoras fomentaron la reorganización del modelo de acumulación, lo cual, entre otros aspectos, incluía la eliminación de áreas ineficientes del capital; la búsqueda de la recuperación de la tasa de ganancia mediante la concentración monopólica de la producción y su adaptación a los patrones de la economía financiera transnacional; la

reducción del personal y de los salarios en relación con el costo de vida; la cesión de espacios tradicionalmente administrado por el Estado a las empresas; y la restricción del gasto en servicios (García Canclini, 1987). En el terreno de la cultura propiamente dicho, las principales medidas giraron en torno a transferir la iniciativa cultural a las empresas privadas, disminuir los fondos públicos y, en consecuencia, las acciones estatales, y reducir la política cultural a la promoción de grandes espectáculos de interés masivo.

En América Latina durante los '90 esta concepción se convirtió en hegemónica hacia el interior de la intervención estatal en cultura. Según Wortman (1996), la reducción de los fondos, sumado a las exigencias eficientistas impuestas por la tecnocracia monetarista en todas las áreas, llevó al Estado a reducir las acciones "no rentables" y "aquellas que no se autofinancien", como la política cultural. Estos cambios no se produjeron sin conflicto, ya que el reordenamiento se enfrentó con las demandas de los movimientos populares. La autora afirma que el éxito y los límites a la reorganización empresarial de la cultura dependieron en gran parte del grado de organización y de la capacidad de estos movimientos para sostener las conquistas.

En lo que respecta al PCB, la nueva corriente dominante puso en jaque al programa hasta llevarlo prácticamente a su cierre. Ya no se pensaba en cómo expandir al programa para aumentar la participación de los/as vecinos/as, sino que la preocupación de los/as coordinadores/as era mantener abiertos los CC. Fue un período de resistencia y autogestión: la precariedad y debilidad de la Secretaría de Cultura hizo que cada centro dependiera de la capacidad de sus propio/as

trabajadores/as para desarrollar estrategias de subsistencia⁸.

La primacía del paradigma neoconservador en la cultura y los años de lucha produjeron modificaciones sustanciales en el programa que condicionaron su desarrollo. La falta de presupuesto, la heterogeneidad entre los Centros Culturales, la débil identidad del programa, la disminución de actividades, la pérdida de vínculo con las/os vecinas/os, la falta de planificación, entre otras cuestiones, ponen de manifiesto la crítica situación en la que el PCB se encontraba en 1996, año en el que asumió un nuevo gobierno en la Ciudad de Buenos Aires.

En este panorama sombrío, la flamante autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la llegada de mayores recursos generaron una tenue ilusión. Con estas modificaciones vino aparejada también una revalorización de la cultura, en sí misma y como recurso estratégico de comunicación política, y cierta reflexión sobre rol del Estado en general y su relación con la cultura en particular. En conjunto, estas transformaciones y reposicionamientos reconfiguraron la impronta de las políticas culturales en la ciudad; entre ellas la del PCB.

Resurgimiento e institucionalización en el marco de una democratización restringida (1996-2006)

8 El período 1992-1994 fue el de mayor hegemonía de los postulados neoliberales. Entre otras medidas que dificultaron su desenvolvimiento (como la cancelación de actividades, suspensión de talleres, disminución del presupuesto, etcétera) en 1992 se sancionó el decreto que dictaminó el cierre del programa. No obstante, aún con el decreto de cierre, los CC se mantuvieron abiertos y realizaron actividades a modo de protesta y manifestaciones; y lograron revertir la medida.

Una serie de factores⁹ contribuyeron a que, hacia fines de 1996, las políticas culturales volvieran a adquirir un lugar relevante en la Ciudad, ahora autónoma, de Buenos Aires. La segunda mitad de la década del '90 inauguró un período en el que *marketing*, el diseño y la comunicación se convirtieron en protagonistas de la política. Por esto y por su anclaje territorial, el PCB comenzó a ser visibilizado y fortalecido: se reabrieron e inauguraron CC (llegaron a ser 38), se incorporó personal y se produjeron modificaciones administrativas relevantes.

En el marco de la clasificación de paradigmas de políticas culturales propuesto, este **modelo 3 (1996-2006)** –que abarcó tres períodos de gobiernos de partidos políticos diferentes (UCR y Frepaso) pero políticamente cercanos– podría ser ubicado nuevamente dentro del paradigma denominado *Democratización Cultural*. Sin embargo, a diferencia de aquella de la década del '80, se trató de una democratización *restringida* en tanto el programa se orientó particularmente a un grupo poblacional específico: los jóvenes de las clases medias empobrecidas (País Andrade, 2011)¹⁰.

9 Entre otros, la reforma a la Constitución Nacional de 1994 y la consecuente autonomía del gobierno local, la dotación de jerarquía constitucional a Pactos Internacionales que afirman la obligación del Estado de asegurar el acceso y la participación de todos los ciudadanos en la esfera cultural, y la consolidación de un nuevo consenso internacional que subrayaba la potencialidad económica y política de la cultura.

10 Producto de la crisis de 2001 y de sus consecuencias sociales, económicas y culturales, el PCB fue aprovechado especialmente por sectores jóvenes de la clase media empobrecida. En este sentido, no se trató de una democratización universal o "policlasista", como se pre-

Con la re-consolidación del paradigma democratizador (y su concepción de la política cultural como un programa de distribución y popularización del arte, el conocimiento científico y las demás formas de “alta cultura”) en estos años resurgieron las críticas que acusaban al PCB de partir de una definición elitista del patrimonio, una valoración unilateral y una imposición paternalista sobre la población, y de atacar los efectos de la desigualdad pero no cambiar radicalmente las formas de producción y consumo de los bienes simbólicos. Sin embargo, no todo el período fue igual y pueden establecerse diferentes intensidades. Mientras que en los primeros años el paradigma de la Democratización Cultural se explayó más típicamente, luego de la crisis de 2001 comenzaron a tomar fuerza algunas pretensiones más “basistas”, enfocadas en promover la participación y en visibilizar prácticas culturales diferentes a las tradicionales.

Más allá de las críticas sobre el contenido, se reconoce que en estos años el Estado le otorgó a la cultura un lugar de relativo privilegio dentro de las políticas públicas y revitalizó el PCB: se trató de un período de crecimiento para el programa, que alcanzó el número máximo de CC en su historia; logró buenos resultados en términos de cantidad de asistentes; y se posicionó y fortaleció su institucionalidad. La creciente importancia del programa llegó a su punto máximo cuando en 2004 fue “ascendido” a Unidad de Proyectos Especiales (en adelante, UPE), ganando en recursos y en autonomía¹¹. Todo esto amparado en un Estado que entendía a

tendía durante los '80, sino una acotada a un sector particular, que no era el más vulnerable de la población aunque sí estaba atravesando una situación crítica.

11 Sin embargo, esta decisión no fue sostenida por mucho tiempo y a los pocos años el

la cultura como un derecho, pero también como un recurso, lo cual se expresaba en el sostenimiento de un delicado equilibrio entre el desarrollo de programas territoriales, como el PCB, y de grandes festivales y megaeventos.

Sin embargo, a partir de 2006, la balanza comenzó a inclinarse hacia uno de los dos lados —aquel que prioriza la cultura como espectáculos y los grandes festivales— y el equilibrio entre participación y asistencia, entre programa territorial y eventos masivos, entre derecho y recurso, empezó a perderse. Esta inclinación intencionada, que responde a una definición de cultura (menos territorial, menos participativa) y a una concepción de cómo y cuánto debe actuar el Estado (con menor intensidad), anticipó la emergencia de un nuevo paradigma de políticas culturales y un nuevo modelo de PCB.

Neoconservadurismo atenuado: Organización, gestión, y la cultura? (2007-2014)

Finalmente, en los últimos años, la relación entre Estado y cultura tomó una nueva dinámica e inauguró el **modelo 4 (2007- 2014)** de PCB, que comenzó a esbozarse con la disolución de la UPE (2004), pero que se consolidó en los años subsiguientes y se coronó con la transformación del programa en una Gerencia Operativa (2011). En busca de una disposición más eficiente de los recursos, en este período se llevó adelante un fuerte proceso de reorganización del PCB que se consolidó y profundizó a partir de 2011. Como el énfasis estuvo puesto en ordenar aspectos administrativos, modificar el organigrama y repensar la ingeniería de los procesos burocráticos, esta reorganización no se tradujo en un aumento del número de CC, ni tampoco

programa retrocedió a su posición jerárquica anterior.

co implicó grandes transformaciones de los contenidos del programa.

Nuevamente sobre la base de la propuesta de García Canclini, en este último modelo –que abarca los dos períodos de Mauricio Macri¹² como Jefe de Gobierno– puede observarse la hegemonía del paradigma de la *Privatización Neoconservadora*, aunque con una intensidad diferente a la alcanzada durante el modelo 2 de PCB (1992-1995) cuando llegó a evaluarse el cierre del programa. Mientras que en aquellos años la primacía del paradigma neoconservador fue absoluta, en este caso resulta moderada, menos intensa y cruda, ya que se conservan algunas de las características del paradigma *Democratización Cultural* que caracterizaron al modelo 1 (1984-1991) y al 3 (1996-2006)¹³. En cierta forma se podría hablar de un híbrido entre dos paradigmas; sin embargo, en tanto uno de ellos es la tendencia pujante y el que permite diferenciar un período de otro, resulta más explicativo hablar de una hegemonía neoconservadora atenuada que de una hibridación de paradigmas.

12 El mandato de Mauricio Macri en la Ciudad finalizó en diciembre de 2015; sin embargo, este trabajo de investigación abarcó hasta diciembre de 2014.

13 En tanto el PCB continúe siendo un programa de distribución y popularización del arte y la cultura, el paradigma la *Democratización cultural* continuará ejerciendo cierta influencia. Actualmente, la influencia de dicho paradigma es similar –aunque más suave– a la ejercida en el modelo 3 (1996-2006), y no tanto al modelo 1 (1984-1991), principalmente porque no se cuestiona la estrechez de la noción de cultura o de participación con la que se trabaja y no se pretende incorporar características del paradigma de la *Democratización participativa*.

La hegemonía de este paradigma se advierte en el papel creciente que ocupan la organización de festivales masivos y megaventos dentro del conjunto de políticas culturales, y en el énfasis en la reformulación de procesos y la búsqueda de productividad en el programa. El carácter atenuado se observa en que, a diferencia de la versión clásica de este mismo paradigma, no se pretende que el Estado deje de llevar adelante estas políticas culturales ni tampoco que deba delegarlas al sector privado.

Con el fin de garantizar un buen funcionamiento, el paradigma neoconservador típico propone desplazar la acción estatal a la producción y la apropiación privada, eliminar áreas ineficientes, reestructurar procesos de trabajo, restringir el gasto público, transferir a las empresas privadas la iniciativa y reducir las acciones “no rentables”, entre otros aspectos que permitirían alcanzar eficiencia y productividad. Como corolario en cultura la iniciativa resulta desplazada hacia las empresas privadas y el mercado y se disimula el accionar del Estado mediante la concentración de la política cultural en la promoción de grandes espectáculos de interés masivo (García Canclini, 1987).

Justamente la organización y promoción de grandes eventos masivos es una de las características sobresalientes de la actual política cultural, y uno de los aspectos que complica el desarrollo del PCB, ya que la priorización de aquel tipo de espectáculos como mínimo invisibiliza las políticas públicas territoriales que proponen otro tipo de relación con la cultura.

Asimismo, la actual gestión del PCB comparte con el paradigma neoconservador la tendencia a priorizar la búsqueda de eficiencia y productividad. Esto puede observarse ya en el diagnóstico inicial que realizaron las autoridades al hacerse cargo del programa en 2007 y en las principales medidas implementadas desde entonces: modificaciones presupuesta-

rias; cierre de talleres y reasignación de profesores; reestructuración de procesos de trabajo; modificación del organigrama, etcétera. Estas pretensiones se cristalizaron en el cambio de nombre del PCB (de “Programa” a “Gerencia Operativa”) y del principal funcionario responsable (de “Director” a “Gerente”). Sin embargo, como consecuencia de estas transformaciones aumentó la rigidez del programa y disminuyó su capacidad de interactuar con la sociedad civil, un aspecto vital para el PCB. La relativa autonomía que manejaba el PCB y los CC antes de las modificaciones burocráticas administrativas implementadas en este período le otorgaba al programa mayor flexibilidad y capacidad adaptativa frente a contextos, y pretensiones culturales y políticas cambiantes. Un programa cultural territorial rígido, sin capacidad de adaptación ni de percibir y estar alerta frente a las mutables demandas sociales, se burocratiza, se vacía. En cierto sentido, cuando un programa con las características del PCB prioriza el fortalecimiento de sus aspectos burocráticos, eleva a niveles infructuosos una tensión característica de la relación entre Estado y

cultura: aquella que se produce entre el aparato estatal con su rigidez, orden, homogeneidad y reglas formales— y la libertad creativa —con su necesidad de experimentación, imprevisibilidad, variedad—.

Es por eso que sería interesante que el PCB recupere su flexibilidad y capacidad de interactuar con la sociedad para posicionarse como una política cultural actual y coherente con los objetivos que manifiesta. En este sentido, el desafío para los próximos años consistiría principalmente en brindarle mayor libertad y flexibilidad al programa, y reconstruir su vínculo con el territorio. No obstante, y volviendo al núcleo central de este artículo, eso en definitiva depende de la decisión política de los responsables de las políticas culturales, lo cual se relaciona con una concepción de cultura y del papel que se le otorga al Estado para promoverla, y responde a una estructura de relaciones de poder.

A continuación, se presenta el Cuadro 1 sobre los modelos del Programa Cultural en Barrios respecto al paradigma cultural dominante en cada caso.

Cuadro 1:

Modelos del Programa Cultural en Barrios y paradigma cultural dominante

Modelo	Políticas culturales	Hitos en el PCB	Paradigma dominante
1 (1984-1991)	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en la recuperación de los lazos sociales. • Reconstrucción del espacio público. • Preocupación por la descentralización y la distribución. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño e implementación. • Establecimiento de etapas de desarrollo. • Conflictos de organización interna. • Aumento constante del número de CC y talleres. • Pretensión de ampliar la participación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Democratización cultural con pretensión de Democratización participativa
2 (1992-1995)	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en la productividad y la eficiencia. • Discursos privatizadores. • Achicamiento del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas presupuestarios y conflictos gremiales. • Decreto de disolución del PCB. • Aumenta la heterogeneidad entre los Centros Culturales. • Se debilita la identidad del PCB. • Disminuyen las actividades. • Se pierde vínculo con el territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Privatización neoconservadora
3 (1996-2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de primeros festivales y megaeventos. • Énfasis en la comunicación y el <i>marketing</i>. • Eje en la planificación. • Descentralización como meta de gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la identidad del programa. • Estrategia de visibilización del PCB y los CC. • Reducción presupuestaria en 2001. • Creación de la UPE. • Número máximos de CC en la historia del PCB. • Públicos: Prevalencia de sectores medios empobrecidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Democratización cultural restringida

<p>4 (2007-2014)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Predominio de festivales y megaeventos. • Alta concentración de la oferta cultural. • Mayor énfasis en el consumo que en la producción cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disolución de la UPE. • Transformación del programa en Gerencia Operativa. • Disminución del número de CC. • Resultados similares a 2001 (cantidad de público y cantidad de asistentes) • Priorización de reformas de organigramas y de procesos burocráticos administrativos. 	<p>Privatización neoconservadora atenuada</p>
--------------------------	--	--	---

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de García Canclini (1987).

La primacía de *lo político*

El PCB es un programa con más de 30 años de implementación continua en la Argentina, que fue dirigido por diez directores bajo diez intendentes o jefes de gobierno porteño diferentes, y en el marco de siete períodos de gobierno en la ciudad. El análisis de sus continuidades y discontinuidades a lo largo de las diferentes gestiones permite rastrear y comparar la forma de intervenir del Estado en la cultura desde 1983, y reconstruir cuatro modelos de PCB, es decir, cuatro tipos de política cultural para un mismo programa.

El argumento desarrollado a lo largo de este artículo sostiene que *lo político*, entendido como expresión de una estructura particular de relaciones de poder, es el elemento que permite explicar la existencia de estos diferentes modelos. O, en otras palabras, es la variación en la relación entre política y cultura, la definición de cultura, el grado de involucramiento del Estado, el nivel de priorización de las políticas culturales, lo que permite distinguir modelos a lo largo de un programa con implementación ininterrumpida y sin mayores redireccionamientos de sus objetivos y metas.

Mientras las formas institucionales y el esqueleto del PCB se sostuvieron, lo sustancial, *lo político* —que resulta de tener que elegir entre “alternativas en conflicto”, y que por ende no responde a un fundamento neutral y objetivo sino que se relaciona con la expresión de una estructura particular de relaciones de poder— es lo que fue variando. Y esta variación de las estructuras de poder se cristalizó en el cambio de paradigma dominante de política cultural en cada etapa.

Estos modelos son resultado de decisiones políticas que se relacionan con determinadas definiciones y se expresan en un diagnóstico y en cierta priorización de problemáticas, y que le otorgan al programa características sustancialmente diferentes a lo largo de su historia. Reconocer el momento ineludible y ontológicamente político de la decisión revela por un lado su carácter no neutral y su enraizamiento con ideas, intereses y relaciones de poder; y por el otro, exterioriza las limitaciones de los saberes técnicos y de la gestión a la hora de tomar decisiones.

Por las posibilidades académicas que ofrece para las Ciencias Sociales, en el futuro sería interesante continuar indagando la manera en

que el Estado interviene en la cultura a través del PCB; y de este modo seguir reflexionando sobre los procesos de toma de decisión política y los paradigmas de administración pública imperante. En cierta forma es una forma indirecta de seguir pensando y aprendiendo sobre nuestro Estado y nuestra Sociedad, y la dinámica que adopta la variable y compleja relación entre ellos.

Para concluir este artículo, una breve reflexión sobre el futuro próximo del PCB. En el camino emprendido por la última gestión, de reordenamiento del organigrama, establecimiento de roles claros, y reasignación de actividades y recursos humanos, el programa perdió autonomía y flexibilidad. Si bien esta consecuencia parecería secundaria, no resulta así cuando se profundiza el análisis. Su estructura flexible le otorgaba al PCB una alta capacidad para adaptarse a diferentes concepciones y definiciones de la cultura. Además esta flexibilidad y dinámica le resultó muy apropiada para perseguir sus fines, puesto que se trata de una política cultural territorial que debe ser capaz, al menos en teoría, de percibir, mutar y adaptarse para responder a las demandas y necesidades culturales de la población. Sin embargo justamente es esa flexibilidad la que sufrió restricciones en los últimos años: buscando orden, organización y eficiencia se fortaleció el centro del Programa (la Gerencia) en detrimento de la autonomía de los CC.

En este sentido, resulta incierto imaginar el futuro del PCB. Si bien el programa no está en peligro de cierre, sí se perciben cambios que dificultan su desarrollo. Con menos CC, un número de actividades y asistentes que no crece contundentemente (hasta se podría señalar cierto estancamiento), una burocracia fortalecida, con menos instrumentos para escuchar y menos capacidad de actuar y transformarse junto con el territorio, ¿cómo pretende implementarse la principal política cultural descentralizadora y territorial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires? La cultura es

inquietante e incontenible, y su vínculo con el Estado es siempre complejo, tenso e incluso disruptivo. Eso no exime al Estado de intentar construir una relación con la cultura que le permita por un lado cumplir con su deber, en tanto la cultura es un derecho que debe ser garantizado; y por el otro, fomentar, encuadrar, acompañar la construcción simbólica de la sociedad.

La cultura, lo político, el Estado el terreno que surge a partir de esta mezcla es fangoso, y resulta difícil de transitar, más aún si se lo atraviesa aplicando recetas conocidas o apropiadas para otros ámbitos, con otras lógicas. Su especificidad exige aprender a recorrerlo en su trama, que resulta caótica desde una mirada miope de la administración pública, pero que se vuelve transitable desde una visión más amplia y respetuosa de sus particularidades.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- García Canclini, N. (1987). *Políticas culturales en América Latina*. México: Editorial Grijalbo.
- Gravano, A. (1989). *La cultura en los barrios*. Buenos Aires: Centro editor de América Latina.
- Grimson, A. (2011). *Los límites de la cultura: críticas de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Haurie, V. (1991). *El oficio de una pasión, Programa Cultural en Barrios*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Mouffe, C. (2011). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. Y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento CEDES/G.E. CLACSO. Volumen 4, 1981, Buenos Aires.
- País Andrade, M. A. (2011). *Cultura, juventud, identidad, una mirada socioantropológica del Programa Cultural en Barrios*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora, Colección Tesis.

- Rabossi, F. (1998). La cultura entre el estado, la tradición y la protesta algunas consideraciones respecto a un programa cultural urbano. *Cuadernos de Antropología Social*, 10. Buenos Aires.
- Rubinich, L. (1992). *Bajar la cultura al pueblo, tomar la cultura del pueblo: Dos nociones de la acción cultural*. Buenos Aires: Fundación del Sur/Gecuso.
- Schmucler, H. (1988). *Innovación de la política cultural en la Argentina*. En Calderón, F. y Dos Santos, M. *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina* (pp. 125-213). Buenos Aires: CLACSO Biblioteca de Ciencias Sociales.
- Tamayo Sáez, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. En Bañón, R. y Carrillo, E. (Comp.). *La nueva administración pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza Universidad.
- Winocur, R. (1993). Políticas culturales y participación popular en Argentina: la experiencia del Programa Cultural en Barrios (1984-1989). *Perfiles Latinoamericanos*. Vol. 2, Núm. 3. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Winocur, R. (1996). *De las políticas a los barrios: programas culturales y participación popular*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Wortman, A. (1996). Repensando las políticas culturales de la transición. *Sociedad*. Núm. 9, Buenos Aires.