

SECCIÓN INTERNACIONAL

¿EL MINISTERIO HACE LA POLÍTICA?

COMPARANDO LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS
POLÍTICAS CULTURALES EN MÉXICO Y ARGENTINA

ELODIE BORDAT-CHAUVIN

Investigadora Post-doctora del CONICET, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, UBA y Doctora en Ciencias Políticas (Sciences Po Aix).

Este artículo se basa en una investigación llevada a cabo entre 2008 y 2010 en Argentina y en México. La tesis de doctorado en ciencias políticas ha sido defendida el 2 de junio de 2014 y ganadora del premio *Cultural Policy and Cultural Management Award* del ENCACT, lo que ha financiado un libro publicado en 2015 en inglés en la editorial Peter Lang y en francés en 2018¹.

¿Qué factores y procesos permiten decretar que una política pública se ha “institucionalizado”? ¿Estos factores y procesos son los mismos cuando se trata de políticas soberanas (justicia, recaudación de impuestos, etc.) y de políticas públicas recientes, con contornos borrosos y cuya existencia está sujeta a debate, es decir cuando se trata de “políticas culturales”? El objeto de este corto artículo es tratar de definir los factores socio-políticos y culturales que permiten considerar que una política pública se ha institucionalizado. Para ese fin se toman como estudios de caso las políticas culturales argentinas y mexicanas. A pesar de tener muchas diferencias, estas dos políticas tienen en común la reciente creación de Ministerios de Cultura (en 2014 Argentina y en 2015 México). Se argumentará que la consolidación de un aparato político-administrativo no es el único factor necesario para hablar de institucionalización, por cuanto también se necesita la existencia de un renglón presupuestario que permita garantizar la permanencia de instituciones culturales (museos, teatros, compañías nacionales, etc.), la elaboración de una planificación que permitirá que la política sobreviva a los cambios de actores políticos (funcionarios, ministros, presidentes) y que haya cierta continuidad en los programas; así como la existencia de un marco institucional (leyes, decretos, instrumentos de política pública, etc.).

Tomando los casos de México y Argentina, se podría considerar, a modo de hipótesis, que sus políticas culturales se han institucionalizado cuando se observa:

- 1) La presencia de una planificación elaborada a partir de los problemas construidos por actores (administrativos, sociales, privados) de la cultura y de las propuestas de solución formuladas en distintos foros.
- 2) La existencia de un cuadro institucional, compuesto de leyes, decretos, “instrumentos de política pública”² y otras reglas formales e informales que prescriben las interacciones entre actores.
- 3) La creación de una organización político-administrativa y un renglón presupuestario dedicado a esta política pública.

Por razones de espacio, solo me concentraré aquí en el tercer punto:

La consolidación de clientela alrededor de una institución y un renglón presupuestario

La primera diferencia que aparece entre los dos países en cuanto a su administración en materia cultural, es que la dependencia de ella recae en diferentes sectores administrativos. De 1921 a 2015 en México la cultura dependió de la Secretaría de Educación Pública. En cambio, en Argentina, el sector dependió, según los gobiernos de la educación, de la presidencia, o del interior. En ambos países el papel del ejecutivo es central.

En Argentina, el Ministerio de Cultura fue creado por un *decreto de necesidad y urgencia*. La Presidenta afirmó que esa creación contestaba a una demanda social y que la respuesta debía ser urgente, por lo que no se podían seguir los trámites previstos por la Constitución³.

Varios periodistas ponen en tela de juicio esa explicación y avanza la hipótesis que sirvió de excusa para demitir a Jorge Coscia, cineasta bajo sospecha de haber liberado a la prensa información sobre los gastos efectuados por Javier Grossman⁴. El director de la Unidad Ejecutora de las Celebraciones del Bicentenario, se convirtió en un actor central de la política cultural por los importantes presupuestos que ejecutó desde 2009. Sin presupuesto propio controlado por el Congreso, el responsable de la unidad ejecutoria del Bicentenario tenía el poder de reasignar partes del presupuesto de otros ministerios para sus proyectos. Esta hipótesis sería confirmada por el hecho de que fue Teresa Parodi, famosa cantante pero con poca experiencia en la gestión cultural, la que fue nombrada Ministra.

1

Bordat-Chauvin, Elodie. *Les politiques culturelles en Argentine et au Mexique*, Paris, L'harmattan, 2018.

2

Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

3

DNU n°661 que creó el ministerio la Cultura en Argentina el 7 de mayo 2014.

4

« Javier Grossman, el funcionario K que mueve millones », MDZ, 08-05-2014;

« Bicentenario: el festejo que lleva gastados más de \$710 millones », *La Nación*, 30-04-2014.

5
«Secretaría de Cultura: de dónde viene, y lo que falta», *El Universal*, 20-02-2016.

6
« Las herencias más difíciles que tendrá que resolver el nuevo ministro de Cultura del país», *La Nación* 25-11-2015.

7
En el INBA coexisten múltiples contratos: de “confianza”, “honorarios”, “mandos medios y superiores”, “eventuales”, etc.

8
« En Secretaría, respeto sólo a derechos de ley », *El Universal*, 08-01-2016.

9
«La secretaria de Cultura deja en el limbo a trabajadores temporales y enfrenta dos demandas», *Animal político*, 05-02-2016.

10
Los Institutos nacionales de Bellas-Artes (INBA) de antropología e historia (INAH), de derecho de autor (INDAUTOR), de lenguas indígenas (INALI) y des estudios históricos de las revoluciones de México (INEHRM).

11
Decretà 641, del 06-06-2014.

12
« Clientèle », dans O. Nay (dir.) *Lexiques de science politique. Vie et institutions politiques*, Paris Dalloz-Sirey, 2008, p. 67.

13
Selznick Phillip, *Leadership in administration. A sociological Interpretation*, Evanston Row, Perteson & Company, 1957.

14
Pierson Paul, « When effects Become Causes. Policy feedbacks and Political Change », *World Politics*, vol. 45, n°4, 1993, p. 595-628

En México también se explica la creación del Ministerio de Cultura por un conflicto entre el secretario de educación pública Emilio Chuayffet y Rafael Tovar y de Teresa, presidente del (CONACULTA)⁵. Este conflicto entrenaba problemas a la hora de transferir el presupuesto desde la SEP al CONACULTA. Cuando Chuayffet fue demitido y reemplazado por Aurelio Nuño, el proyecto de Ministerio de Cultura fue lanzado. Esta creación fue también presentada como la respuesta a una demanda formulada por algunos productores culturales desde la década de 1980. Sin embargo, una parte de ellos, al frente de quienes estaba Octavio Paz, consideraba que esa institución aumentaría gastos de funcionamiento sin garantizar apoyo a la libertad de creación cultural.

A diferencia de Argentina, el proyecto presentado por Enrique Peña Nieto a media gestión durante su informe de gobierno, fue discutido y aprobado, casi sin oposición en el Congreso. Otra diferencia, el mismo secretario fue nombrado Ministro. Sin embargo, la divergencia entre ambos casos es que ha habido mucha oposición de parte de productores culturales en México. Los agentes de los Institutos Nacionales de Antropología e Historia (INAH) y de Bellas-Artes (INBA) se movilizaron en contra en las redes sociales y las plazas públicas, principalmente en defensa de los empleos en el sector cultural cuyas condiciones cambian con la creación del Ministerio.

En Argentina, la creación del Ministerio de la Cultura habría permitido regularizar los contratos laborales de numerosos empleados temporales, entre los cuales cuentan miembros de “La Cámpora”, la asociación peronistas⁶. Numerosos militantes ocuparon puestos, algunos ficticios, en la secretaría y en el Ministerio de Cultura, sobre todo en centros culturales en las villas. En México, los agentes del INAH y del INBA temen por sus empleos y condiciones salariales negociadas con sus direcciones, o la SEP, porque esos acuerdos no serán reconocidos por Hacienda⁷, ya que Rafael Tovar y de Teresa anunció que solo los contratos reconocidos por esta institución serán válidos⁸. 1 500 contratos estaban en

juego en la investigación, la restauración de monumentos, administración, etc.⁹. Se volverán trabajadores independientes y ya no trabajadores del Estado.

Paradójicamente, las creaciones de estas instituciones han sido presentadas como un medio para racionalizar el gasto público. En México se habla de racionalización de servicios gracias a la fusión de direcciones jurídicas, administrativas e internacionales¹⁰. En Argentina el decreto habla de reorganización estratégica de la administración para volverla más eficiente pero sin dar más detalles¹¹.

La existencia de un presupuesto independiente permite consolidar una “clientela” alrededor de la política, es decir de los “destinatarios de la política”¹², quienes dependen financieramente, profesionalmente o socialmente de esta política y van a defenderla. Philip Selznick afirma que una agencia gubernamental se institucionaliza cuando gana estabilidad, pierde flexibilidad y desarrolla una clientela que la va apoyar¹³. Con el ejemplo de los veteranos y los jubilados, Paul Pierson muestra que los destinatarios defienden las políticas de las que dependen y que esas políticas son difíciles de modificar cuando hay *constituencias*¹⁴ consolidadas alrededor de ellas. Así, la creación de ministerios permite la aparición de un renglón presupuestario, es decir de recursos que aparecen en el presupuesto nacional y es respaldada por ley. Mientras que si no hay renglón, el ejecutivo puede reorientar los gastos. Esto es algo importante, dado que el análisis de los presupuestos públicos muestra que en tiempos de crisis (económicas, naturales, sociales), los abonos de la cultura suelen ser más recortados que cualquier otro sector.

Para la conclusión de mi investigación doctoral que cubre el periodo de 1983 a 2014, la política cultural argentina era menos institucionalizada que la mexicana, ya que era más dependiente de los cambios políticos. Con los cambios de gobiernos la secretaría cambiaba de sector (con o sin Educación, con Deporte y Comunicación, con Presidencia), y de nivel jerárquico (secretaría o subsecretaría), además que los



presupuestos siempre fueron muy bajos, aun cuando José Nún logró que se implementaran bastante. Estos presupuestos no permitieron que una clientela se consolidara alrededor de esa política. Sólo la política del cine logró eso, pero adquirió su autarquía a mediados de los 2000 y tiene un presupuesto que ha superado a veces el de la secretaría. En resumidas cuentas, la práctica de la planificación no se ha consolidado. Después de la del gobierno radical, se publicaron dos durante las gestiones de Menem y otra durante la de N. Kirchner (elaborada por Torcuato Di Tella) y, a pesar de que se organizaron casi cada dos años Congresos Argentinos de Cultura, no desembocaron en un plan o programa nacional de cultura.

En cambio, en México el CONACULTA fue creado en 1988, y ha tenido un presupuesto constante y hasta en aumento a partir de los 2000, cuando el Congreso pudo incrementar su partida presupuestaria después de las atribuciones de Hacienda. Cada vez que el ejecutivo ha intentado cerrar alguna institución dependiente del CONACULTA, los beneficiarios de la política cultural han salido en defensa de esa institución. Varias leyes se han agregado, consolidando la institución. Además que, desde 1989, cada gobierno ha presentado una planificación cubriendo el periodo de su sexenio después de haberla presentado en foros. En México se aprobó recientemente en el

Senado una ley general de cultura, lo que va a consolidar aún más esta política.

La creación de un Ministerio de Cultura en Argentina es un elemento importante para su institucionalización. El hecho que después de la alternancia, y a pesar de la crisis económica, el gobierno Macri no haya suprimido el Ministerio de Cultura, muestra que esa política es más consolidada. Si su existencia fuera puesta en tela de juicio, los artistas, intelectuales y demás beneficiarios y clientelas saldrían en su defensa. Sin embargo, la ausencia de una planificación, de una ley federal de cultura y el bajo presupuesto no permite que sea institucionalizada en la misma medida que la política cultural de México. ■