

# Una política cultural de doble subvención: artistas y ciudadanos. Espectáculos de artes escénicas de calidad para habitantes en el interior del Uruguay\*

Malena Pérez\*\*

## 1. DELIMITACIÓN DEL CAMPO DE INTERVENCIÓN DE LA POLÍTICA

### El sector de actividad cultural: programación en artes escénicas

Desde distintos campos disciplinares se discute hasta el infinito el carácter polisémico del concepto de cultura, y se adoptan diversos enfoques y delimitaciones de acuerdo con la disciplina o a la intencionalidad que se persiga con la aplicación del concepto.

«Desde la perspectiva de la gestión cultural, el debate sobre la definición del concepto cultura debe concentrarse, al menos en última instancia, en la delimitación de unas determinadas actividades que constituyen el objeto central de la intervención cultural».<sup>1</sup> Siguiendo la precedente orientación de Lluís Bonet, se adopta el concepto operativo de cultura introducido por Manuel Esmoris, quien delimita el universo en los conceptos de bienes y servicios: «En Uruguay, dentro de la institucionalidad legal con democracia representativa

\*\* Profesora de Historia, candidata a máster en Gestión de Instituciones y Empresas Culturales, Universidad de Barcelona. Coordinadora de Fondos Concursables para la Cultura, Ministerio de Educación y Cultura, 2007-2008. Coordinadora del Proyecto de Apoyo al Voluntariado como Recurso en Uruguay, Programa Voluntarios Naciones Unidas (UNV)-PNUD-MIDES. ✉ malenacelsa@gmail.com

Recibido: 19/5/2009.  
Aceptado: 9/7/2009.

\* Esta propuesta nace como ejercicio de evaluación del Máster de Gestión de Instituciones y Empresas Culturales de la Universidad de Barcelona. Ha sido adaptada a los efectos de su presentación en esta publicación.

1 Lluís Bonet: *Marco económico y análisis de los sectores culturales*, Barcelona: Universitat de Barcelona Virtual, 2003, p. 55.

y en el marco de una economía de mercado, se propone agrupar los bienes y servicios culturales en tres grandes conjuntos: artes, patrimonio y tradiciones».<sup>2</sup>

Dentro de este marco de referencia, la política se propone intervenir en artes escénicas a través de las expresiones de teatro, danza, música académica y coros en lo referente a la actividad de programación.

Este recorte dentro del sector cultural (artes escénicas) y actividad (programación), se realiza según dos criterios: uno refiere a la unidad que le dan al conjunto las características comunes de creación, producción, distribución y disposición al público; el otro refiere al acceso del público a la programación en artes escénicas y a la escasez de la oferta en el interior del país, aspecto que se desarrolla en el siguiente punto.

## **El territorio y la población: los 18 departamentos del interior del país**

Desde mediados del siglo xx, la sociedad uruguaya ha vivido un proceso de transformación desde el cuestionado modelo de *sociedad hiperintegrada*, en el que la educación pública estatal ejerció un rol integrador, de cohesión y movilidad social, a la realidad actual de sociedad fragmentada. La fragmentación se expresa en la renta, en el acceso a los servicios, en las pautas culturales y el asentamiento, movilidad y uso del territorio del país y de las ciudades. Más allá de la complejidad de estos fenómenos, fragmentación y aislamiento territorial van de la mano.

El fenómeno de la concentración demográfica en la capital del país ocupa el lugar común de cualquier presentación básica del Uruguay. La concentración de los servicios se articula como causa y consecuencia de la anterior. Las capitales departamentales replican el efecto en términos demográficos y de servicios. Montevideo es al país lo que cada capital a su departamento.

La presente política, que incluye al 60% de la población, se propone intervenir en todo el país con excepción de la capital. El recorte territorial se fundamenta como vector de fuerza contrapuesto a la concentración. En el caso de las artes escénicas refiere a la concentración de infraestructuras, de centros de formación y creación artística, de visibilidad y prestigio de las realizaciones, de recursos públicos (nacionales, municipales) y privados, y de masa crítica (público, especialistas, artistas, gestores, responsables de políticas públicas, entre otros).

El cuadro 1 presenta una lectura de la distribución de la población en el territorio por departamento, según cantidad de localidades por siete franjas de población, e identifica la existencia de infraestructuras escénicas (teatros) activas y distribución en cantidad de localidades. Por ejemplo, en Artigas existen cuatro teatros en tres localidades.

---

2 Manuel Esmoris: «Cultura. Artes, patrimonio y tradiciones culturales», en «[www.gestioncultural.com.uy/vinculos/ESMORIS\\_vamos\\_que\\_venimos.pdf](http://www.gestioncultural.com.uy/vinculos/ESMORIS_vamos_que_venimos.pdf), p. 1 (27/6/2009).

## CUADRO 1. Población y teatros en el interior del Uruguay

Departamento	Población	Salas por localidades (en miles de habitantes)							n.º teatros / n.º localidades
		- de 1	1 a 3	3 a 5	5 a 10	10 a 15	15 a 20	+ de 20	
Artigas	78.019	18	4	0	0	1	0	1	4/3
Canelones	485.240	60	19	10	11	1	9	2	3/2
Cerro Largo	86.564	19	3	1	0	1	0	1	1/1
Colonia	119.266	30	0	3	3	2	1	1	7/5
Durazno	58.859	7	7	0	1	0	0	1	1/1
Flores	25.104	4	1	0	0	0	0	1	2/1
Florida	68.181	20	7	0	1	0	0	1	1/1
Lavalleja	60.925	12	3	0	1	0	0	1	2/1
Maldonado	140.192	38	3	0	5	0	0	2	5/3
Paysandú	113.244	25	5	0	3	0	0	1	6/2
Río Negro	53.989	13	2	0	0	0	1	1	4/3
Rivera	104.921	11	0	2	2	0	0	1	1/1
Rocha	69.937	20	7	1	2	1	0	1	3/2
Salto	123.120	24	3	0	0	0	0	1	3/1
San José	103.104	22	6	0	2	0	1	1	2/2
Soriano	84.563	13	4	2	0	0	0	1	5/3
Tacuarembó	90.489	21	2	1	0	1	0	1	1/1
Treinta y Tres	49.318	10	4	1	1	0	0	1	1/1
<b>Total</b>	1.915.035	367	80	21	32	7	12	20	52/34

FUENTE: Cuadro de elaboración propia basado en: Instituto Nacional de Estadística: *Censo Fase I 2004*, Montevideo: INE, <[www.ine.gub.uy/fase1new/divulgacion\\_definitivos.asp](http://www.ine.gub.uy/fase1new/divulgacion_definitivos.asp)> (27/6/2009); Andrea Carriquiri: *Relevamiento de infraestructura cultural*, Montevideo: FHCE-Trilce, 2003; Ministerio de Educación y Cultura: Listado de localidades por departamento, en: <[www.fondosconcursables.mec.gub.uy/Pdf/Localidades%20por%20departamento%20y%20cantidad%20de%20habitantes.pdf](http://www.fondosconcursables.mec.gub.uy/Pdf/Localidades%20por%20departamento%20y%20cantidad%20de%20habitantes.pdf)> (27/6/09); ídem: listado de teatros públicos del Interior; Teatro Solís: Relevamiento de teatros del Interior; información personal para el caso de Bella Unión y Tomás Gomensoro (Artigas).

Sin considerar aquellas de menos de mil habitantes, Uruguay cuenta con 172 localidades, de las cuales un veinte por ciento poseen algún tipo de infraestructura escénica específica.

Las localidades se concentran en el segmento de tres a cinco mil habitantes (80), número superado por la suma de las localidades de cinco a veinte mil habitantes

(92); no obstante, esta franja es más significativa por la cantidad de población que concentra. Como se desarrollará más adelante, estos son elementos a atender en el diseño de una política, considerando el valor de existencia y prestigio (que puede estar asociado a las infraestructuras) y los valores de opción y educación (asociados a la programación dentro y fuera de las infraestructuras). Este panorama desagregado por comunidades invita a plantear políticas de programación con prioridad sobre las políticas de infraestructuras, y a atender los derechos de participación en la construcción simbólica de una sociedad en forma más inmediata que otras necesidades de equipamiento.

### Posible marco institucional para la implementación

La cobertura nacional que pretende la política planteada podría implementarse desde tres posibles marcos institucionales:

- El Ministerio de Educación y Cultura (MEC), en tanto organismo ejecutivo responsable de la ejecución de políticas culturales a nivel nacional. Cuenta con los recursos presupuestales, de conocimiento y antecedentes de fomento a la programación escénica en el interior a través de los programas De todas partes vienen, MEC Programa y Fondos Concursables para la Cultura. Destaca la mayor relevancia de este último por su soporte institucional —creado y presupuestado por la ley 17930, arts. 238 y 250, del 19 de diciembre de 2005—, mayor monto presupuestal incrementado año a año y regularidad anual de los llamados en las convocatorias 2006 a 2008. Además, cuenta con infraestructuras y recursos humanos en casi todo el país a través de los Centros MEC<sup>3</sup> y alianzas con los gobiernos departamentales para el desarrollo de políticas culturales en el territorio.
- Gobiernos departamentales, mediante una política de descentralización de recursos, tecnologías y conocimiento provenientes del Ministerio de Educación y Cultura o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Este marco de implementación requeriría un diseño institucional nuevo.
- El Congreso de Intendentes: también requeriría un diseño institucional novedoso.

En síntesis, la propuesta delimita su campo de intervención en el fomento de la programación escénica mediante mecanismos de subvención pública en los dieciocho departamentos del interior del país. No obstante las posibilidades y competencias institucionales, el desarrollo de la propuesta se realizará acorde a una posible implementación desde el Ministerio de Educación y Cultura, por las ventajas comparativas que esa institucionalidad presenta en el momento actual.

---

3 Hasta el 27 de junio de 2009 estaban funcionando sesenta y tres Centros MEC en trece departamentos del interior del país (véase <[www.mec.gub.uy/centrosmec](http://www.mec.gub.uy/centrosmec)>).

## 2. CONTEXTO PARA EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA DE PROGRAMACIÓN ESCÉNICA

### Infraestructuras

La distribución de las infraestructuras escénicas por localidades, de acuerdo con la cantidad de habitantes, se refleja en el cuadro 2.

**CUADRO 2. Distribución de infraestructuras escénicas por localidades, según cantidad de habitantes**

Cantidad de habitantes (miles)	Localidades por miles de habitantes							Total
	- de 1	1 a 3	3 a 5	5 a 10	10 a 15	15 a 20	+ de 20	
Cantidad total localidades	367	80	21	32	7	12	20	172
Cantidad de infraestructuras	0	2	3	5	2	4	36	52

La desagregación de esta información es relevante para tener referencias claras de diagnóstico y para prever el registro de la información que permita medir el impacto real de la política. Sin embargo, en primera instancia la propuesta para otorgar subvenciones tiende a agregar algunos de estos grupos y a atender que muchas de las localidades de menos de mil habitantes son comunidades rurales con población dispersa. Aquí se opta por concentrar los esfuerzos en centros poblados a partir de mil habitantes.

Cabe señalar que se han considerado las infraestructuras con especificidad para el desarrollo de las artes escénicas sin considerar los escenarios al aire libre y sin enumerar las infraestructuras que teniendo otros fines (sociales, educativos, deportivos) pueden brindar un soporte de infraestructura para desarrollar programación.

Si en cada franja de localidades se busca el cociente entre la cantidad de infraestructuras y la cantidad de localidades, a medida que aumenta la cantidad de población de las localidades el coeficiente se eleva desde 0,03 en las localidades de mil a tres mil habitantes, a 0,33 en las localidades de 15.000 a 20.000 habitantes. Solamente en el promedio de las capitales departamentales y en Las Piedras, Pando y San Carlos el coeficiente es superior a 1.

De 52 teatros, 37 son de propiedad pública, gestionados por los gobiernos municipales mediante diferentes estrategias (la mayoría son de gestión directa). De las 15 infraestructuras de propiedad privada sin fines de lucro, cinco son gestionadas por compañías locales de teatro y las restantes diez se dividen entre las que tienden a la gestión cultural y escénica y las que tienden a ser centros con múltiples funciones (sociales, cívicas, culturales, etcétera).

Este análisis lleva a elaborar una propuesta de política centrada en la programación, sin desconocer las necesidades de infraestructuras (de las cuales en este trabajo no se consideran sus condiciones de mantenimiento y uso, sino su existencia y actividad); centrada en la posibilidad de recursos finitos y en criterios de eficiencia, que relaciona la cantidad de servicios ofrecidos con los recursos empleados, y eficacia, que relaciona los servicios ofrecidos con los objetivos trazados.

## Institucionalidad

La institucionalidad pública involucrada en el desarrollo de las políticas escénicas en el interior del país remite a las direcciones municipales de Cultura de los 18 municipios, con distintos grados de autonomía técnica y política respecto a los intendentes y al manejo presupuestal, y al Ministerio de Educación y Cultura que implementa políticas en el territorio mediante distintas estrategias de subvención. Estas políticas responden a distintos tipos de demandas: de los municipios, de las compañías de teatro y de las propias dependencias del Ministerio en el territorio, entre otros.<sup>4</sup>

Los artistas y gestores independientes, así como las agrupaciones de creación o producción escénica, se organizan en forma autogestionaria y en algunos casos cuentan con membrecía en dos espacios institucionales: Asociación de Teatros del Interior y la Federación Uruguaya de Teatros Independientes (donde son mayoría los teatros montevideanos). Desde estos espacios también articulan acciones o estrategias con los organismos públicos.

## Programación

La programación de teatro a la que pueden acceder los ciudadanos se realiza en forma dispersa y por diferentes vías institucionales: en las infraestructuras mencionadas, en las iniciativas privadas que logran subvención en los concursos, en los espectáculos en espacios no convencionales implementados por múltiples agentes (grupos de teatro, instituciones educativas, organizaciones sociales, direcciones de Cultura, etcétera).

## Principales problemas

Un primer problema a afrontar para el desarrollo de políticas escénicas es la falta de información organizada y secuenciada en el tiempo acerca de la programación, utilización

---

4 Las políticas escénicas más importantes implementadas por el Ministerio en el interior del país se inscriben en: los Fondos Concursables para la Cultura; el Proyecto de Inversión para la Recuperación y Construcción de Infraestructura para el Desarrollo de Actividades Artísticas y Culturales en el Interior del País (ley 17930, art. 252): el Proyecto De Todas Partes Vienen, que financia giras o funciones de artistas; MEC Programa, que genera una forma de subvención de salas a cambio de disponibilidad de agenda para que compañías y obras seleccionadas por concurso actúen libres de alquiler de sala (más allá de los esfuerzos de desconcentración, la inversión económica es mayor en Montevideo, tanto en salas como en colectivos artísticos); y, por último, la programación que promueven, dentro de sus múltiples cometidos, los Centros MEC en las distintas localidades.

y calidad de infraestructuras, público, costos, etcétera. En Montevideo existen algunos estudios que fueron un intento de sistematización y construcción de información sobre cultura, pero no lograron trascender el mal de la discontinuidad.<sup>5</sup>

En la actualidad no existe dentro del sector del espectáculo (teatro, música, ópera, ballet y otros) información pública confiable ni accesible que permita evaluar qué cantidad de público consume qué tipo de espectáculos en vivo. Lo mismo sucede con la información correspondiente a las recaudaciones. La ausencia de información pública sistematizada y confiable representa una carencia muy importante, ya que en buena medida el mundo del espectáculo en vivo en Uruguay se sostiene a partir de una fuerte participación estatal y municipal; o sea, realizada con fondos públicos aportados de manera directa o indirecta. Esto configura una situación a todas luces irracional, ya que se trata de un servicio sostenido en parte fundamental con fondos públicos, pero que no puede ser dimensionado por falta de información.<sup>6</sup>

Un segundo problema refiere a que las fuentes para sistematizar la información están dispersas y fueron creadas para otros fines (por ejemplo, recaudatorios —intendencias, Agadu— o preventivos —Dirección Nacional de Bomberos—). El Instituto Nacional de Estadística no registra información cultural con alcance en todo el país. No existe ningún espacio institucional que tenga como cometido sistematizar y proveer información cultural, ni obligación de aportarla.

En el Interior el problema se agudiza por la carencia de información tanto directa como indirecta. Además, muchos espectáculos son de acceso gratuito para el público o se presentan en espacios no convencionales, donde no se registra información de funciones ni de asistencia de público.<sup>7</sup>

Como señala Verónica Filardo:

[...] al debate no resuelto de la definición conceptual y por lo tanto de la delimitación del área cultura, se suman otros obstáculos de orden más operativo entre los que se señalan los problemas de sistematización de la información, de la subutilización de los registros existentes, de la falta de incorporación organizada y conceptualmente significativa de lo que ya existe, así como criterios que aseguren la comparabilidad de la información.<sup>8</sup>

Un tercer problema, por nombrar solo tres, es que la gestión de los teatros y de las infraestructuras en su mayoría no está profesionalizada. Cuando existe pro-

---

5 Un ejemplo de estos estudios es el trabajo de Manuel Esmoris: «Estadísticas sobre artes escénicas y musicales en las salas de Montevideo. Uruguay, 2002», en: <[www.gestioncultural.com.uy/vinculos/ESMORIS\\_Estadisticas\\_SalasMVD.pdf](http://www.gestioncultural.com.uy/vinculos/ESMORIS_Estadisticas_SalasMVD.pdf)> y <[www.gestioncultural.com.uy/vinculos/estadisticas\\_culturales.jpg](http://www.gestioncultural.com.uy/vinculos/estadisticas_culturales.jpg)>, (27/6/09).

6 Manuel Esmoris: «Entradas vendidas», en: <[www.gestioncultural.com.uy](http://www.gestioncultural.com.uy)>, (27/6/09).

7 Existe alguna información que proviene de fuentes no verificadas, como los propios grupos teatrales que hacen sus presentaciones, o la estimación de público que hacen las instituciones organizadoras de los eventos, que no tienen la obligación de remitirse a centros de procesamiento.

8 Verónica Filardo: «Cultura», en *Estadísticas sociodemográficas en Uruguay. Diagnóstico y propuestas*, capítulo I, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales y Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), 2005, p. 22. Disponible en: <[Www.fcs.edu.uy/investigacion/cat\\_estadisticas\\_sociodemo/estad\\_sociodemo.htm](http://Www.fcs.edu.uy/investigacion/cat_estadisticas_sociodemo/estad_sociodemo.htm)> (25/04/09).

fesionalización no existe especialización. Por ejemplo, un director de Cultura de un municipio puede ser un gestor cultural o profesional en el área, pero desde su función aborda el conjunto de la actividad cultural del departamento sin especializarse en los teatros. Esta gestión queda entonces en manos de funcionarios de perfil más burocrático-administrativo que gestor-innovador o, en el mejor de los casos, librado al compromiso, interés personal o voluntarismo para el desarrollo de la programación. Esta característica muchas veces inhibe que se gestione y programe con una mirada global (disposición y acceso del público, recursos invertidos, calidad artística, etcétera). Los incentivos en esa dirección son escasos.

Desde el punto de vista estadístico, elemento básico para diseñar y evaluar políticas, los asuntos referidos a la profesionalización también están presentes. Señala Filardo:

Los problemas de la «normativa institucional» que recae sobre las divisiones estadísticas encargadas de recoger datos provenientes de diferentes unidades de gestión, no solo es un problema que se presente en el área de la cultura [...]. A esto se adiciona la incapacidad de asegurar la calidad de los datos que se recogen en las diferentes unidades de registro, que se debe a muy diversos motivos: en algunos casos se atribuye a la falta de capacitación de los funcionarios que realizan la tarea del registro y de la valoración de la misma, en otros por sobrecarga de funciones, en otros simplemente por incumplimiento de la actividad, falta de interés y/o por carencias de recursos materiales.<sup>9</sup>

Los problemas planteados con la información (disponibilidad, construcción, fuentes, cobertura, regularidad, frecuencia, comparabilidad, entre otros) contribuyen a acentuar el problema de la legitimidad de la intervención del Estado, ya que se toman decisiones en cierta medida *desinformadas* y no se visualizan los resultados unidos a los recursos públicos invertidos.

En síntesis, el desarrollo de las políticas culturales suele padecer cuestionamientos a su legitimidad, sea porque la polisemia del concepto hace siempre cuestionable el campo de actuación, sea porque los procedimientos de asignación de fondos públicos no siempre son compartidos por los ciudadanos o por los formadores de opinión, sea porque las lecturas de la realidad no son confrontadas con mediciones, hechos y resultados.

La propuesta de política que se presenta en este trabajo hace una contribución puntual para superar algunos de estos problemas en el contexto del campo de acción ya delimitado y desde la estrecha relación entre los objetivos y resultados esperados. En este sentido, adquiere un papel de relevante importancia la batería de indicadores propuestos en el punto 6 de este trabajo, para la evaluación de la política.

## Requisitos

La implementación de esta propuesta implica llevar un sistema de control verificable sobre las entradas vendidas y también sobre la distribución gratuita de invitaciones. Para ello

---

9 Ibidem, p. 21.

se requiere algún marco normativo que *obligue* o *incentive* a las instituciones a aportar la información sobre criterios de recolección homogeneizados y previamente definidos.

También se requiere construir un mínimo de información ordenada de acceso público, es decir, un conjunto de datos imprescindibles para la gestión cultural, tales como: un mapa exhaustivo de infraestructuras destinadas a las artes escénicas<sup>10</sup> —con sus características y disponibilidades técnicas—, <sup>11</sup> un mapa de infraestructuras de usos múltiples con capacidad para puesta en escena —con similar caracterización al anterior— y, por último, un mapa de agentes culturales —artistas, grupos, gestores, asociaciones, instituciones, entre otros— por departamento.<sup>12</sup>

### 3. RAZONES QUE FUNDAMENTAN LA POLÍTICA

Más de la mitad de los ciudadanos del país tienen muy restringido el acceso a las distintas manifestaciones artísticas en general, y en particular a las artes escénicas. La excepción la conforman algunas expresiones musicales (popular, tropical, rock y folclore) que están cubiertas por el mercado y que mediante diversas estrategias logran unir la oferta con la demanda.

La mirada de esta propuesta de política pública concibe la cultura como servicio que puede ser provisto por distintas fuentes y agentes, pero que obliga al sector público a intervenir ante las insuficiencias del mercado.

El país ha desarrollado políticas públicas tendentes a hacer universal el acceso a la educación y a la salud. Corresponde a las políticas culturales comenzar a transitar ese camino para generar una doble transformación: crear o ampliar la oferta y generar demanda a través de la formación de nuevos públicos que pujan por el acceso a los servicios culturales, reivindicquen y participen.

Crear o ampliar la oferta se justifica por el carácter de *bien público* de los bienes y servicios culturales, siguiendo a Bruno Frey:

---

10 El aporte realizado por Andrea Carriquiri (2003) es relevante ya que identifica las infraestructuras a nivel nacional y su localización por departamento, pero a seis años de su realización requiere actualización y, a los efectos de la gestión cultural y de la implementación de esta política en particular, es necesario complementarlo con otros datos de carácter técnico (equipamiento, recursos humanos, capacidad) y jurídico (propiedad, administración).

11 El Ministerio de Educación y Cultura, en la página web de los Fondos Concursables, publica un listado de 29 infraestructuras escénicas, con sus datos de contacto, medidas de escenario, equipamiento de iluminación y sonido, acondicionamiento térmico, disponibilidad de personal y cantidad de butacas habilitadas para el público. Si bien los datos son precarios y el relevamiento incompleto, constituyen un aporte a la construcción de uno de los mapas más necesarios para la implementación de una política de descentralización escénica.

12 A partir de los mapas existentes, de la coordinación entre los organismos nacionales y municipales y de la amplia cobertura de Centros MEC, esta información es de fácil construcción (fuentes de información confiables y accesibles) y bajo costo.

[...] se trata de unos bienes y servicios que producen «efectos externos positivos», cuyos beneficios no se agotan en las personas que los demandan y ofrecen como bien privado a través del libre mercado. Estos posibles efectos externos positivos nacen de la existencia de diversos valores del arte, a veces defectuosamente reflejados por el mercado:

- un «valor de existencia» (la población se beneficia del hecho de que la cultura exista, incluso si alguno de sus individuos no toman parte de ninguna actividad artística);
- un «valor de prestigio» (porque determinadas instituciones contribuyen a un sentimiento de identidad regional o nacional);
- un valor de «opción o elección» (la gente se beneficia de la posibilidad de asistir a esos acontecimientos culturales, incluso si no llegan a hacerlo realmente);
- un «valor de educación» (el arte contribuye al refinamiento de los individuos y al desarrollo del pensamiento creador en una sociedad); y
- un «valor de legado» (las personas se benefician de la posibilidad de legar la cultura a generaciones futuras, aunque ellas mismas no hayan tomado parte en ningún acontecimiento artístico).<sup>13</sup>

La generación de demanda se justifica por una cuestión de igualdad de oportunidades que habilite el desarrollo y la expresión de las identidades, talentos y virtudes de las personas y de las comunidades. El principio de equidad en el acceso a las oportunidades por todos los ciudadanos rige este planteo.

No se pueden ejercer los derechos culturales si no hay oportunidades de conocer las manifestaciones artísticas, en tanto estas forman parte de la construcción de identidad y expresan la diversidad de visiones y sensibilidades. La existencia de servicios culturales desconcentrados habilita la posibilidad de ejercer derechos.

Partiendo de la precariedad de infraestructuras y programación en artes escénicas, enunciada en las páginas precedentes, desarrollar una política de acceso de todos a los diferentes lenguajes culturales se vuelve un objetivo, así como fomentar la existencia y valor de la programación.

En síntesis, el reconocimiento de ciertos valores en el conjunto de las artes escénicas, particularmente el valor de existencia, opción y educación, y la necesidad de una distribución territorial de los servicios para el acceso de la población con mayor aislamiento geográfico, es lo que justifica la intervención y subvención de la actividad escénica por el Estado.

#### **4. ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA: SUS LÍNEAS ESTRATÉGICAS**

##### **Fomento de la programación al alcance del público: artes escénicas en el teatro y fuera del teatro**

Bruno Frey aplica un modelo de comportamiento humano en el cual se «distingue cuidadosamente las preferencias, es decir lo que la gente desea, de las restricciones, como

---

<sup>13</sup> Bruno Frey: *La economía del arte*, Barcelona: La Caixa, Colección de Estudios Económicos, n.º 18, 2000, p. 15.

son las impuestas por las instituciones sociales, los ingresos, los precios y el tiempo disponible». <sup>14</sup> Para el caso de estudio, cabe agregar las restricciones por obstáculos geográficos, emocionales o educativos (como la vivencia de experiencias culturales o el bagaje acumulado a nivel de la familia y la escuela en la construcción de hábitos y códigos comunes que faciliten la apreciación).

La política planteada busca estimular la programación escénica en los teatros existentes y fuera de ellos, en plazas, iglesias, escuelas, locales comunitarios o comerciales, etcétera, de localidades o comunidades. El propósito es acercar las creaciones e interpretaciones hacia el público potencial.

Esta orientación de la política responde a:

- el diagnóstico de la distribución territorial de los equipamientos: de 172 localidades de más de mil habitantes, 120 no cuentan con infraestructura para la presentación escénica;
- recursos finitos: si bien puede resultar deseable que cada comunidad cuente con infraestructura para el desarrollo de propuestas escénicas, Uruguay es un país pobre y la concreción de ese ideal puede llevar años de inversión, además de desmedidos recursos en su construcción, restauración y mantenimiento. Por otra parte, la existencia de infraestructura no garantiza el funcionamiento de un buen servicio;
- priorizar el acceso de los ciudadanos a los bienes culturales con carácter de urgencia. Con una estrategia de programación, el servicio cultural puede ofrecerse en forma inmediata y con flexibilidad de adaptación a distintas condiciones de infraestructura.

## **Pluralismo: máxima amplitud de las oportunidades de acceso a la diversidad de expresiones culturales**

Si se tiene en cuenta la débil oferta en programación escénica, la falta de especialización en algún tipo de manifestación artística de los teatros y la inexistencia de la demanda especializada, el fomento del pluralismo o la diversidad en la oferta teatral tendría consecuencias democratizadoras.

En razón de lo anterior y con criterios de amplitud, cabe delimitar el conjunto escénico a ser programado: <sup>15</sup>

- *Teatro*: clásico, contemporáneo, títeres, circense, callejero, performático, espectáculos musicales o de danza con alto contenido teatral, para niños, adultos o todo público, otros.

---

14 *Ibidem*, pp. 10 y 11.

15 Para esta delimitación se toma en forma casi textual el campo definido en las bases de teatro, danza y música de la Convocatoria 2009 de los Fondos Concursables para la Cultura, elaboradas y redactadas por Malena Pérez y Manuel Esmoris, según consta en Fondos Concursables. Artes, Patrimonio y Tradiciones, publicación del Ministerio de Educación y Cultura, diciembre 2008.

- *Danza*: académica (ballet, contemporánea, otras), tradicionales (folclóricas, tango, otras), de las colectividades inmigrantes (españolas, húngaras, italianas, hebreas, peruanas, coreanas, otras), espectáculos musicales o teatrales con alta proporción de danza.
- *Música académica*: que pueda ser ejecutada desde solistas o dúos hasta agrupaciones de cámara de 20 instrumentos (además de un eventual coro). Los géneros podrán ser tanto de música culta (antigua, barroca, clásica, romántica, contemporánea, instrumental, coral y sus variaciones), como de música de origen popular que ha incorporado o ha desarrollado su complejidad en niveles o formatos académicos (por ejemplo, expresiones del tango o del jazz).<sup>16</sup>
- *Coros y otros*.

### **Orientación ciudadana: doble subvención, las dos caras de la moneda**

Este modelo de subvención pública a la programación escénica supone recursos destinados en dos bienes: el bien cultural de calidad (espectáculos de teatro, danza, música o coros) y el bien ciudadano, es decir, el público o audiencia que aprecia el bien cultural. Como cara y cruz de la moneda, arte y público se unen en valor.

### **Desconcentración geográfica: a mayor aislamiento, más dinero**

El diagnóstico de concentración geográfica de la oferta de bienes y servicios culturales emerge como obstáculo o restricción al acceso y participación de la ciudadanía. Esta propuesta parte del supuesto de que la desconcentración geográfica de la oferta puede ser estimulada mediante incentivos económicos, disponiendo mayores recursos para la programación desarrollada en localidades de menor población o más aisladas territorialmente.

La expresión de este estímulo se traduce en incentivos económicos, por una doble razón:

- programar en localidades más aisladas tiene costos más altos (traslados, comunicación, difusión, alquiler de equipos, adaptación de espacios, etc.);
- para combatir el efecto centrípeto se requiere energía, en este caso dinero, que genere efecto centrífugo.

---

16 Este recorte se realiza valorando que existen otros fondos públicos que subvencionan otras expresiones musicales: la música popular tiene un respaldo importante en el mercado, la música culta sinfónica tiene respaldo en instancias públicas (como los cuerpos estables); la música académica de cámara, culta o de origen popular, es la que menos contacto tiene con la ciudadanía del país y la que corre mayor riesgo para su existencia sin el respaldo de fondos públicos.

## 5. OBJETIVOS GENERALES DE LA POLÍTICA PLANTEADA

- Fomentar la desconcentración territorial de la oferta escénica.
- Promover una programación escénica plural.
- Asegurar el acceso a la experiencia cultural y formación de nuevos y diversos públicos.
- Fortalecer las capacidades institucionales, del sector público y del privado, para impulsar el acceso universal a la cultura y en particular a las artes escénicas.

## 6. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA

Como ya se ha analizado, operar en políticas culturales con información estadística no resulta fácil pero al menos se hace necesario disponer de información para evaluar el grado de adecuación de las propuestas para alcanzar los objetivos planteados.

La batería de indicadores que se proponen a continuación permite evaluar la política en sí misma, como un programa de política cultural. De allí sus fortalezas:

- es operativa en la conexión entre objetivos y resultados;
- es instrumental para el diseño de la implementación;<sup>17</sup>
- «obliga» a recabar la información necesaria desde el punto de partida;
- admite la comparación entre comunidades o entornos territoriales diversos y en el tiempo, ya que mide su propia evolución;
- facilita la visibilización de los aspectos de implementación a flexibilizar, cambiar o mejorar en función de los objetivos perseguidos y resultados esperados;
- prevé mantener los principios de uniformidad (que no sufra alteraciones en el proceso de evaluación), equilibrio (que no cree distorsiones respecto al conjunto de indicadores) y concatenación (que se integre como familia de indicadores cuyos resultados permitan crear nuevos indicadores).<sup>18</sup>

También cabe dejar planteadas las debilidades de este enfoque:

- no tiene capacidad de comparación con la situación previa a la aplicación de la política, por razones de insuficiencia de la información disponible;
- no prevé indicadores de comparación o medición de impacto integrado con otras políticas culturales, debido a que previamente se hace necesario conocer las orientaciones de las otras políticas;

---

17 Por el valor operativo con el que cuenta la batería de indicadores es que en la presentación del diseño de la política que se realiza en este trabajo se antepone la evaluación a la implementación, dado que esta debe estar en concomitancia con las orientaciones estratégicas y expectativas de resultados.

18 Principios tomados de Xavier Marcé: *La gestión cultural en el marco de la administración*, Barcelona: Universitat de Barcelona, 2003, p. 34.

- no integra otros factores que puedan incidir en el mercado cultural (oferta de otros bienes y servicios y hábitos de consumo) en el territorio.

Sin embargo, que la evaluación se realice en forma sistemática y repetida aplicando esta batería de indicadores aportará al menos la direccionalidad del impacto y un conjunto de información sin precedentes en la actividad escénica en el interior del país.

La evaluación se concibe entonces como un sistema de análisis que aporte información mediante la utilización de indicadores objetivos. Los indicadores se conciben como unidades de relación entre las distintas partes que configuran el proceso de la gestión de la política, y deben contar con un conjunto de propiedades como relevancia, pertinencia, objetividad, inequívocidad y accesibilidad.

Estas propiedades se entienden como las plantean Asuaga y Esmoris:

- Relevancia: la información aportada debe ser imprescindible para informar, controlar, evaluar y tomar decisiones.
- Pertinencia: el indicador es adecuado para lo que se quiere medir y estable en el tiempo.
- Objetividad: el cálculo a partir de las mediciones observadas no es ambiguo.
- Inequívocidad: el indicador no permite interpretaciones contrapuestas.
- Accesibilidad: su obtención tiene un costo razonable y es fácil de medir e interpretar.<sup>19</sup>

La batería de indicadores se estructura en tres grupos que responden a tres tipos de rentabilidad: social, económica y cultural. El concepto de rentabilidad se toma de la economía, refiere a la obtención de ganancias sobre pérdidas en un campo determinado o más beneficios que pérdidas en el campo social.

La rentabilidad cultural refiere a valores asociados a la cultura (identidad, diversidad, creatividad, expresión y participación) y a la función de las políticas culturales (valores de existencia, opción, legado, educación y prestigio). En la política propuesta no se toma el conjunto de lo cultural, sino las manifestaciones escénicas, ni el conjunto del proceso que lleva de la creación al consumo, sino la distribución. Por lo tanto, la evaluación de la rentabilidad cultural de esta política se mide en términos de existencia, diversidad y calidad de la oferta, y opción y participación de la ciudadanía.

La rentabilidad social refiere a la estrecha relación entre la distribución (oferta) territorial de producciones de artes escénicas y el acceso (consumo) por los individuos. Esto supone una mayor rentabilidad social cuanto mayor desconcentración geográfica alcance la oferta, y mayor cantidad y diversidad de público o usuarios accedan a ella.

La rentabilidad económica<sup>20</sup> refiere a la maximización del rendimiento del dinero público invertido en subvenciones, en relación con la obtención de los beneficios sociales y culturales expresados en el campo de la rentabilidad social y cultural.

Si en la rentabilidad social se evalúa la localización, cantidad y calidad del producto (bien cultural) y del público, en la rentabilidad económica se evalúan los costos de la

---

19 Asuaga y Esmoris (2006).

20 Al no mediar fines de lucro, el concepto de rentabilidad económica se aplica como la retribución (beneficio o ganancia) en cantidad y calidad del servicio en tanto bien público.

interacción entre ambos. Esto supone una mayor rentabilidad económica ante mayor cantidad de público que aprecie los espectáculos, mayor calidad del servicio (diversidad de producciones) y mayor distribución de los bienes, por cantidad de dinero invertido.

## Batería de indicadores para medir la rentabilidad cultural

Objetivo estratégico:				
<ul style="list-style-type: none"> <li>- fomentar la diversidad y el pluralismo de las manifestaciones artísticas y disciplinas escénicas en la programación;</li> <li>- promover la construcción de identidades, buscando siempre un público lo más amplio posible (cantidad y calidad)</li> </ul>				
Objetivo operativo	Indicadores	Propiedades	Ventajas	Desventajas
Asegurar la existencia de oferta en diversas disciplinas escénicas	% títulos de teatro / total de títulos % títulos de danza / total de títulos % títulos de música / total de títulos % títulos de coros / total de títulos		La pertinencia del cálculo de porcentajes para buscar la presencia de oferta diversa y su evolución a través del tiempo. El objetivo no es proponerse una distribución equitativa, sino asegurar la existencia de una oferta diversa	No asegura el equilibrio entre la capacidad de la oferta y las necesidades del público (demanda)
Estimular la diversidad de expresiones	n.º de títulos, obras o espectáculos diferentes / cantidad total de funciones	Relevancia Pertinencia Objetividad Inequivocidad Accesibilidad		No aporta información sobre la demanda, cuya evolución puede pautar necesidades del público a ser atendidas, por ejemplo, mediante la limitación o concentración de la oferta
Estimular la variedad de oferta dentro de cada disciplina (teatro y danza)	Teatro - Comedia / humor - Drama - Infantil - Otros Danza - Ballet - Contemporánea - Folclórica y tradicional(es) - Otros		Mide la existencia de diversidad de oferta	
Lograr una cuota mínima de autores nacionales* (20%)	% de autor nacional / total de autores interpretados	Relevancia Pertinencia Objetividad Inequivocidad Accesibilidad	Permite estimular la presencia de las creaciones locales o nacionales en escena, fomentando la construcción de identidad como pertenencia a una comunidad.	Dificultad de acceso y sistematización de la información.

Aumentar la cantidad de público en las actividades de artes escénicas	% de ocupación / capacidad de los recintos 60 a 70% 71 a 90% Más de 90%	Relevancia Pertinencia Objetividad Inequivocidad Accesibilidad	Combina rentabilidad artística y económica. Su análisis permite desarrollar políticas de programación, formación de público, infraestructura, otras.	Un 60% mínimo es exigente para la gestión de algunas infraestructura de las localidades más grandes que albergan entre 300 y 600 butacas.
---	--	--	--	---

\* Se hace énfasis solamente en la autoría porque considerando el punto de partida no se corre riesgo de «extranjerización» de las producciones. Sin embargo, cabe tener en cuenta una observación sobre participación de lo uruguayo y lo extranjero a medida que se vaya profesionalizando e institucionalizando la política.

NOTA: Debe preverse para el futuro desarrollo de esta política incorporar los siguientes indicadores: número de artistas y técnicos involucrados sobre el número de artistas y técnicos existentes en el país. No se incorpora esta dimensión por la distancia entre la situación actual y la construcción de ese mapa de recursos.

## Batería de indicadores para medir la rentabilidad social

Objetivo estratégico: generar programación escénica al servicio de nuevos y diversos públicos				
Objetivo operativo	Indicadores	Propiedades	Ventajas	Desventajas
Aumentar la oferta escénica en localidades más pequeñas o aisladas.	Programación en localidades de: – 1000 a 3000 habitantes – 3000 a 5000 habitantes – 5000 a 10000 habitantes – 10000 a 20000 habitantes – más de 20000 habitantes Sobre localidades existentes de: – 1000 a 3000 habitantes – 3000 a 5000 habitantes – 5000 a 10000 habitantes – 10000 a 20000 habitantes – más de 20000 habitantes	Relevancia Pertinencia Objetividad Inequivocidad Accesibilidad	Contar con una línea de base sobre la cual evaluar el resultado de la inversión pública luego de la implementación de la política. El cruce de las variables cantidad de habitantes y distancia de Montevideo es indicador de aislamiento. Permite ponderar positivamente la oferta de las localidades más pequeñas y más aisladas.	La oferta incentiva la demanda, pero por sí sola no la asegura.
	Impacto: cantidad de localidades donde hubo programación sobre la cantidad total de localidades en la misma franja de cantidad de habitantes. Por ejemplo, en la franja de 3000 a 5000 habitantes se tomará el número de localidades programadas sobre 21. Luego se discriminarán dos grupos: según distancia mayor o menor de 200 km de Montevideo. Este indicador se complementa con el de número de títulos y cantidad de funciones por localidad planteado en rentabilidad cultural.			
	Nº de títulos diferentes en cada grupo de localidades (según n.º de habitantes)	Relevancia Pertinencia Objetividad Inequivocidad Accesibilidad	Este indicador combina rentabilidad social con rentabilidad cultural. En una lectura combinada con el indicador anterior aporta información sobre la frecuencia de programación.	

<p>Asegurar el acceso de públicos de edades diversas (cabe agregar el registro de la información sobre sexo del público, para un eventual uso posterior).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- % de niños (hasta 12 años) / total de público</li> <li>- % de adolescentes (13 a 17 años) / total</li> <li>- % de jóvenes (18 a 30 años) / total</li> <li>- % de adultos (31 a 59 años) / total</li> <li>- % de ancianos (más de 60 años) / total</li> </ul>	<p>Relevancia y pertinencia de conocer el público al que se llega con la oferta, para buscar su satisfacción o para estimular la participación de otros nuevos públicos o hacer convocatorias focalizadas</p>	<p>La segmentación del público permite evaluar las fortalezas de la demanda que se está generando, al mismo tiempo que desarrollar estrategias para cubrir los segmentos de población que siguen sin acceder a las propuestas. También permite comparar el público asistente a los espectáculos con la matriz demográfica de la comunidad.</p>	<p>Obliga a un registro de la información para el cual los «programadores» pueden no estar preparados. Se corre el riesgo de falta de objetividad al tomar el dato. El dato podría tomarse en el momento de venta o entrega de entradas o mediante encuestas periódicas. Pero ambas formas de recabar el datos elevan el costo del teatro y no son totalmente objetivas.</p>
<p>Observación: este indicador permite mayor complejidad al cruzar el porcentaje de público en cada tramo de edad sobre el total de público asistente, por grupo de localidades (cantidad de habitantes)</p>				
<p>Aumentar la cantidad de público que asiste a espectáculos.<sup>2</sup></p>	<p>Cantidad absoluta de público / cantidad absoluta de la población donde hubo programación (indicador de impacto).</p>	<p>Relevancia Pertinencia Objetividad Inequivocidad Accesibilidad</p>	<p>Considerar como público potencial la totalidad de la población de una localidad.</p>	<p>Baja validez para el análisis comparativo entre localidades de distinto tamaño y para el análisis estadístico porque el público tiende a repetirse.</p>

## Batería de indicadores para medir la rentabilidad económica

Objetivo estratégico: maximizar la eficiencia de la política (relación inversión / cantidad de público)				
Objetivo operativo	Indicadores	Propiedades	Ventajas	Desventajas
Maximizar el rendimiento del dinero invertido en relación a la cantidad de público que aprecie los espectáculos	Costo global por espectador: Monto total en subvenciones / cantidad total de espectadores	Relevancia Pertinencia Objetividad Inequivocidad Accesibilidad	Brinda información relevante para calcular el costo de entradas. También para trazar políticas de redistribución social del ingreso.	No discrimina la cantidad de personas diferentes que se benefician con la política. Ni el costo real por espectador, ya que no considera otros ingresos.
	Costo por espectador por título: Monto de subvención en cada título / cantidad de espectadores de ese título		Aporta un elemento de información para orientar la programación según el tipo de títulos, por ejemplo, sobre la adecuación de infraestructuras para la demanda según tipo de títulos.	El indicador debe ser complementado por otros de tipo cualitativo y evaluación de rentabilidad cultural.
	Costo por espectador por función: Monto de subvención en cada función / cantidad de espectadores de cada función		Fomenta el desarrollo de economía de escala con los distintos espectáculos mediante la organización de giras o contrato por cantidad de funciones que tiende a reducir los costos logísticos (traslados, alojamiento, alimentación), técnicos (equipamiento), de difusión (prensa, impresos, publicidad), otros. Tiende a aumentar la cantidad de público.	No aporta información sobre la diversidad de propuestas artísticas en el territorio y puede llegar a limitar la presencia de diversidad de propuestas.
Maximizar el rendimiento del dinero en relación a la cantidad de títulos y funciones que se dispongan al público.	Costo global por título: Monto total de subvención / cantidad de títulos		Se complementa y en cierta medida contrapone con el objetivo anterior. Aporta garantías para la oferta de diversidad escénica.	Tomado solo, prioriza la creación artística sobre las necesidades y demandas del público.
	n° total de títulos	Los datos aportados por estos indicadores permiten el cruce de información con los aportados por los indicadores de rentabilidad social. De esa forma aportan información relevante para evaluar la asignación de presupuesto a la política de programación con relación a la cantidad de localidades existentes donde se apunta a llegar con la oferta.		
	n° total de funciones			
	n° de funciones diferentes / n° de funciones totales			

## 7. IMPLEMENTACIÓN

Este trabajo ha transitado por el desarrollo de distintos componentes del diseño de una política pública: el marco de referencia conceptual, la delimitación y caracterización del campo de intervención, las posibilidades institucionales, las metas y expectativas de resultados y la conformación de una batería de indicadores que permitan una evaluación racional, cuantificable, periódica, sistemática y comparable para cada año de ejecución. Este dispositivo ha de aportar elementos para la toma de decisiones inmediatas que abonen a la consecución de las finalidades de más largo plazo de la política.

Sobre este panorama general, a continuación se aportarán elementos operativos tendentes a poner en funcionamiento la política de programación escénica planteada, su temporalización y camino hacia la concreción de resultados.

La política propuesta no pretende subvencionar espacios o infraestructuras, sino programación escénica en el territorio, priorizando las localidades más pequeñas o aisladas e integrando la gestión de las infraestructuras desde su función de programar. Por ello, se concibe que la programación pueda ser desarrollada por los agentes culturales que gestionan las actuales infraestructuras u otros que puedan orientarse en el sentido de las finalidades trazadas.

### Etapas en la implementación

A los efectos de la implementación, a continuación se delinearán dos etapas: la de asignación de las subvenciones y la de evaluación del impacto de la política.<sup>21</sup>

#### *Primera etapa: asignación de las subvenciones*

La primera etapa consiste en el llamado a concurso de proyectos para decidir las subvenciones a otorgar. De esta forma, la ejecución de los proyectos evaluados, seleccionados y subvencionados se convierte en el instrumento privilegiado de la política.

La convocatoria a proyectos ha de instrumentarse mediante dos modalidades paralelas, con montos similares, adecuando una fórmula de evaluación para cada una. Una modalidad se dirige a compañías o grupos artísticos y la otra a gestores de teatro y programadores, actúen estos en campo público o privado.

#### **a. Proyectos de compañías o grupos artísticos**

La asignación de dinero se hará acorde al presupuesto presentado por el proyecto dentro de los topes establecidos. Los proyectos que obtengan mayor puntaje a lo largo del proceso de postulación y selección serán financiados hasta distribuir el fondo total disponible.

**Paso 1. Rentabilidad cultural.** La selección estará a cargo de un jurado de especialistas para cada disciplina (teatro, danza, música, coros/otros), cuyos miembros

---

21 Véase nota 15.

cuenten con trayectoria reconocida e idoneidad para evaluar. Cada jurado estará integrado por personas representativas de corrientes estéticas o de pensamiento diversas; actuará con autonomía del poder político y sus miembros rotarán completamente año a año.

Este jurado tendrá a su cargo la evaluación de la pertinencia, relevancia y diversidad artística y cultural de las obras (los criterios serán acordados por el jurado y explicitados en las actas de fallos) y el plan de formación.

Instrumentos para la evaluación de la rentabilidad cultural:

- Presentación escrita de la propuesta, descripción de la obra o repertorio, ficha técnica, antecedentes y currículo del grupo o compañía y de sus integrantes.
- Plan de formación (opcional) que contenga objetivos, perfil de los destinatarios y descripción de la(s) actividad(es).
- Si la obra o espectáculo postulante está en cartel al momento de la evaluación, esta se hará en una función X, elegida por azar.
- Si la obra estuvo en cartel en el pasado, pero no lo está en el presente, el jurado evaluará sobre el registro audiovisual o sonoro, según corresponda.
- Si la obra no ha sido estrenada (o no cuenta con registro), la evaluación se hará mediante audiencia.

El jurado podrá aumentar hasta un 20% el puntaje asignado en consideración del plan de formación (por ejemplo, actividades de formación de público, sensibilización o fortalecimiento de las iniciativas escénicas locales, etcétera) dirigido a artistas, docentes, público u otros.

La rentabilidad cultural (RC) estará integrada por el valor artístico (VA), pertinencia, relevancia y diversidad (puntaje máximo 10 puntos),<sup>22</sup> más el valor formativo (VF), plan de trabajo de las actividades educacionales (puntaje máximo 20% del VA), de carácter opcional para los postulantes. El resultado se expresa de la siguiente forma:  $VA + VF = RC$ .

De esta evaluación se elaborará una lista de prelación de acuerdo con el puntaje por rentabilidad cultural otorgado por el jurado. Aquellas propuestas que superen el 60% del puntaje del valor artístico estarán en condiciones de presentar los requisitos para el segundo paso.

**Paso 2. Programación, captación de público y presupuesto.** La selección estará a cargo de un jurado de especialistas en áreas o disciplinas tales como sociología, economía, comunicación, marketing, administración, gestión cultural, cuyos miembros cuenten con idoneidad para evaluar proyectos de gestión. El jurado estará integrado por personas provenientes de diversas áreas de trabajo y actuará con autonomía del poder político; sus miembros podrán permanecer en la función, total o parcialmente, hasta cinco años.

---

22 Con los valores en puntaje absoluto se busca ilustrar la ponderación de cada variable de la evaluación; pueden adoptarse otras escalas.

Este jurado tendrá a su cargo evaluar:

- Plan de marketing (estrategia para poner en contacto la obra con su público potencial. Incluye: identificación del público potencial —segmentación—, difusión, comunicación y publicidad, entre otros). No alcanzar la mitad del puntaje estipulado interrumpe la selección del proyecto (puntaje máximo: 5 puntos).
- Coherencia económica de la propuesta sobre un presupuesto desglosado en los siguientes rubros: recursos humanos (artísticos, técnicos y de gestión), movilidad (transporte, alojamiento y alimentación), equipamiento para la puesta en escena o montaje del espectáculo (alquiler o compra), difusión, comunicación y publicidad, acorde con las actividades previstas. El proyecto postulante podrá resultar de alta, media, baja o muy baja coherencia económica. En el primer y segundo caso el proyecto continúa el proceso de selección, con recomendaciones para los de coherencia media. En el caso de baja coherencia económica se solicitará a los postulantes reformulación del presupuesto; si la coherencia económica sigue siendo baja, se interrumpe la selección del proyecto; la coherencia económica muy baja interrumpe la selección.
- Documentación: el jurado deberá verificar la existencia de documentación probatoria de la programación presentada, en caso de insuficiencia solicitará que se complete la documentación para que la propuesta siga su proceso de selección.

Instrumentos para la evaluación del plan de marketing y presupuesto:

- Proyecto escrito del plan de marketing.
- Presupuesto desglosado.
- Planificación documentada de todas las funciones donde conste: departamento, localidad, local, mes, aforo y expectativa de ocupación (mínimo 60%).

La puntuación final (PF) de los proyectos postulantes se conformará con el puntaje otorgado en rentabilidad cultural (RC) más el puntaje otorgado en el plan de marketing (PM) y se especificará si la coherencia económica (CE) es alta o media. El resultado se expresa de la siguiente forma:  $CE // RC + PM = PF$ .

De esta evaluación se elaborará una lista de prelación cuyo orden se respetará para asignar las subvenciones.

**Paso 3. Asignación de las subvenciones.** La asignación de las subvenciones estará a cargo de un equipo integrado por un representante de cada uno de los jurados y un representante del organismo público.

De acuerdo con las orientaciones y los objetivos, que son parte del diseño de esta política, las variables para establecer los montos de subvención son dos: localidades (cantidad de habitantes y distancia respecto al km 0) y cantidad de funciones. En el siguiente cuadro se presentan las escalas:

Localidades	Cantidad de funciones
A. Hasta 5000 habitantes a más de 200 km	Y. 10 a 20 funciones
B. Hasta 5000 habitantes a menos de 200 km y de 5000 a 20000 habitantes a más de 200 km	
C. De 5000 a 20000 habitantes a menos de 200 km	Y1. 21 a 30 funciones
D. Más de 20000 habitantes a menos de 200 km	Y2. 31 a 50 funciones

Las fórmulas para asignar los montos se expresan de la siguiente manera:<sup>23</sup>

Fórmulas para asignar los montos de subvención de acuerdo con las orientaciones y objetivos de política			
$A + Y = X$	$B + Y = X - 8\%$	$C + Y = X - 20\%$	$D + Y = X - 35\%$
$A + Y_1 = X - 5\%$	$B + Y_1 = X - 10\%$	$C + Y_1 = X - 25\%$	$D + Y_1 = X - 40\%$
$A + Y_2 = X - 10\%$	$B + Y_2 = X - 15\%$	$C + Y_2 = X - 30\%$	$D + Y_2 = X - 50\%$

En la elaboración de las fórmulas de asignación anteriores se cruzan los criterios de rentabilidad social y económica con criterios de economía de escala. La subvención más alta se estipula para la programación en localidades más pequeñas y más aisladas, disminuyendo a medida que las localidades son más grandes y menos aisladas (lectura del cuadro de izquierda a derecha).

Paralelamente, el monto de subvención por función también disminuye un porcentaje a medida que aumentan la cantidad de funciones programadas (lectura del cuadro de arriba a abajo). De esta forma se equilibra el incentivo (condiciones de partida) para pequeños y grandes emprendimientos, entendiendo que una mayor productividad tiende a reducir en parte los costos fijos. Con ello se busca evitar la concentración de las subvenciones en pocos emprendimientos y, al mismo tiempo, incentivar aquellos emprendimientos que tienen capacidad de gestión a mayor escala, que procuren otras fuentes de financiamiento (patrocinios, venta de entradas, etcétera).

**Paso 4. Monitoreo y evaluación.** Las metas de resultado han de surgir de cada proyecto y la evaluación se realizará teniendo en cuenta los siguientes indicadores:

- funciones propuestas / funciones realizadas;
- expectativa de público (mínimo 60% de ocupación de recintos) / público real;
- actividades formativas propuestas / actividades realizadas;
- evaluación realizada por la organización anfitriona (fortalecimiento institucional) acerca del cumplimiento de las actividades pautadas, adaptación al equipamiento local, comunicación con el público, entre otras.

23 Se considera la elección de localidades (A, B, C, D) cuando el 80% de las funciones están programadas en el mismo grupo. Este es el mínimo aceptable para programar en una zona ascendente y no se tiene límite para programar en grupos de localidades descendentes en la escala planteada.

Estos indicadores de resultado se utilizarán como antecedentes para la adjudicación de subvenciones a partir del segundo año de aplicación de la política.

El monitoreo de los proyectos se hará atendiendo a la expectativa de resultados esperados. El no cumplimiento dará lugar a sanciones económicas o a la suspensión de aplicar por un período X de tiempo a este fondo u otros provenientes de la misma institución.

#### **b. Proyectos presentados por programadores**

Los programadores podrán ser agentes públicos (por ejemplo, los teatros) o agentes privados (organizaciones sociales, culturales, empresas), que podrán postular individualmente o asociados para abarcar un mayor territorio y aumentar la rentabilidad social y económica de la programación.

Los programadores tendrán que cumplir los siguientes requisitos:

- realizar por sí mismos la selección artística;
- contar con otras fuentes de financiación, del sector público o privado (incluyendo el eventual cobro de entradas).

Las zonas de programación, cantidad de funciones, diversidad de espectáculos, porcentaje de ocupación, elaboración del presupuesto, monitoreo, evaluación y otros requisitos generales seguirán los mismos criterios establecidos para grupos o compañías.

La diferencia entre la programación realizada por un grupo o por programadores radica, en primer lugar, en que el grupo podrá presentar una sola obra con múltiples funciones y los programadores podrán combinar distintos títulos, de disciplinas distintas; y en segundo lugar, en que las compañías pasarán por un proceso de selección que incluye la evaluación de calidad artística, mientras los programadores establecerán la programación de acuerdo con sus propias pautas siendo seleccionados por criterios rentabilidad social y económica. Ambos deberán contar con un mínimo de 60% de ocupación de los recintos para ser considerados en el segundo año de la subvención.

Las propuestas se evaluarán en términos de rentabilidad social, económica y cultural. Se tomará como puntaje máximo por proyecto la cifra de 100 puntos.

Rentabilidad social: 60% del puntaje de evaluación

Funciones por localidades (50%):

- Todas las funciones en localidades en zona A: 50 puntos. Mixto: 40<sup>24</sup>
- Todas las funciones en localidades zona B y mixto A: 35 puntos. Mixto C: 28. Mixto D: 26
- Todas las funciones en localidades zona C y mixto A y B: 25 puntos. Mixto D: 20
- Todas las funciones en localidades zona D: 15 puntos. Mixto C 16. Mixto A y B: 18

---

24 Se entiende por mixto cuando el 80% de las funciones se programan en una zona (A, B, C, D) y el restante 20% en otra(s) zona(s). Mixto A, Mixto B, Mixto C, Mixto D refieren a la combinación elegida para el 20% de las funciones.

Público potencial por localidad (10%):

- 30 personas (medida mínima de aceptación): 5 puntos
- Entre 31 y 80: 6 puntos
- Entre 81 y 150: 8 puntos
- Entre 81 y 300: 9 puntos
- Más de 300: 10 puntos

Rentabilidad económica: 20% del puntaje de evaluación

Costo global por espectador, solicitado a la subvención:

- Hasta \$ 40: 20 puntos
- De \$ 40 a 80: 15 puntos
- De \$ 81 a 120: 10 puntos
- Más de 120: 5 puntos

Rentabilidad cultural: 20% del puntaje de evaluación

- Diversidad de títulos: 4 puntos
- Diversidad de disciplinas: 3 puntos
- Diversidad de expresiones dentro de la disciplina: 3 puntos
- Porcentaje de ocupación de los recintos: más del 90%: 10 puntos; 71 al 90%: 7 puntos, 60 al 70%: 5 puntos.

### *Segunda etapa: evaluación de la política*

La batería de indicadores es la herramienta clave para la evaluación de la política. Tendrá una frecuencia anual a modo de evaluaciones intermedias que permitan corregir las convocatorias y estrategias de programación, en pro de alcanzar los resultados o metas trazadas. La evaluación global de la política podrá hacerse a los cinco años de implementación.

Dentro de los objetivos operativos se hace referencia a ampliar, extender, incrementar. En ese sentido deben fijarse metas más exactas para dimensionar el alcance esperado, tales como cantidad de localidades en las que se busca programar, frecuencia de programación esperada en esas localidades, cantidad de público por año, cantidad de títulos, cantidad de público por título, etcétera. Trazar estas metas obliga a un análisis preciso de presupuesto.

Dentro de los objetivos generales de esta política se plantea «fortalecer las capacidades institucionales, del sector público y privado, para impulsar el acceso universal a la cultura y en particular a las artes escénicas». En la evaluación intermedia y global deben considerarse algunos indicadores para esa medición:

- cantidad de agentes profesionales que presentan proyectos;
- cantidades de nuevas asociaciones que nazcan o se fortalezcan en el territorio;
- continuidad de la programación en las localidades (demanda).

## CONCLUSIÓN

En resumen, la hipótesis que sostiene el desarrollo de esta política mediante mecanismos de incentivos y restricciones parte de los siguientes supuestos:

- que la modalidad de doble subvención (público y espectáculos) creará una especie de mercado regulado que tenderá a ampliar la experiencia cultural en la población mediante la interacción de actores públicos y privados;
- que obligará a la desconcentración geográfica, de producción y conocimiento y a la movilidad de artistas y gestores profesionales desde el centro (Montevideo) al resto del territorio del país, en particular hacia las localidades de menor población y más alejadas de la capital;
- que en la interacción de recursos internos y externos (de cada localidad o departamento) se tenderá a la profesionalización de la gestión escénica y de la gestión de nuevos públicos;
- que las dos modalidades de subvención (a grupos o compañías artísticas y a programadores públicos o privados) tenderán a potenciarse en el territorio;
- que se aplica el principio según el cual la existencia o ampliación de la oferta genera demanda;
- que los mecanismos de registro y sistematización de la información, así como el sistema de evaluación contribuyen a afrontar la debilidad estructural de la información y estadísticas culturales en nuestro país.

El proceso de ejecución-evaluación-ejecución prevé un sistema escalonado de desarrollo de la política. En esta propuesta se han expresado los elementos estructurales y estructurantes, mientras cabe prever tres escalones en un período de cinco años, a saber:

- Primer año: otorgar las subvenciones de acuerdo con los proyectos presentados.
- Segundo año: ajustar la fórmula de evaluación a grupos o instituciones que presentan proyectos por primera vez (similar metodología a la del año 1) y aquellos que lo hacen por segunda vez (incorporando los elementos de evaluación sobre los resultados alcanzados el primer año).
- Tercer año: además de mantener las dos líneas anteriores, destinar un fondo para el desarrollo de estrategias focalizadas de programación escénica en caso de que algunos objetivos no se estén alcanzando por los mecanismos y procedimientos dispuestos (por ejemplo, zonas no cubiertas, perfil de público según edad que no asiste, disciplina artística o expresiones diversas dentro de las disciplinas que no postulan o no logran subvención, entre otros previstos en los objetivos junto con sistema de indicadores).

La construcción de mapas de recursos y de información (registro, organización, sistematización) de acceso público; las modalidades de implementación que estimulan a actores del campo cultural, social y empresarial del ámbito público y privado; la evaluación basada en una batería de indicadores de gestión y de impacto cultural, social y económico que den cuenta de la eficiencia y eficacia de la política con relación a los recursos utilizados

y a los objetivos planteados son algunos de los aportes metodológicos de este trabajo. La propuesta se realizó desde la perspectiva de la gestión cultural con la finalidad de mejorar la cantidad y calidad de la experiencia cultural en el interior del país.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Recursos electrónicos sobre evaluación de políticas, indicadores y estadísticas culturales

- ASUAGA, Carolina; y Manuel ESMORIS: «Indicadores de gestión en organismos públicos. El caso de las Orquestas Sinfónicas», Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas Udelar, 2006. <www.ccee.edu.uy/investigacion/cultura/IndicadoresOrquestas14506.pdf> (27/6/2009).
- BONET I AGUSTÍ, Lluís: «Reflexiones a propósito de indicadores y estadísticas culturales», en *Indicadores y Estadísticas Culturales, Boletín de Gestión Cultural*, n.º 7, Portal Iberoamericano de Gestión Cultural, 2004: <www.gestioncultural.org/gc/boletin/pdf/Indicadores/LBonet-Indicadores.pdf> (25/4/2009).
- BRUN, Javier: «La experiencia aragonesa de evaluación de proyectos escénicos», ponencia presentada en la mesa redonda «Sistemas y modelos de evaluación» de la Jornada sobre Evaluación Externa de Proyectos Culturales, Barcelona, 2008: <www.ub.edu/cultural/Eventos/DocsAvaluacio/JavierBrunEvaluacionES.pdf> (25/4/2009).
- CARRASCO, Salvador: «Indicadores culturales: una reflexión», Valencia: Universidad de Valencia, 1999: <www.uv.es/carrascsc/PDF/indicadoresCult.pdf> (27/6/2009).
- ESMORIS, Manuel: Portal «Entradas vendidas»: <www.monocromo.com.uy/entradasvendidas/index\_2.html> (25/4/2009).
- FILARDO, Verónica. «Cultura», en *Estadísticas sociodemográficas en Uruguay. Diagnóstico y propuestas*, capítulo I. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales-Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), 2005: <www.fcs.edu.uy/investigacion/cat\_estadisticas\_sociodemo/estad\_sociodemo.htm> (25/4/2009).
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ARTS COUNCILS AND CULTURE AGENCIES (IFACCA): *Statistical Indicators for Art Policy: D'Art report number 18*, 2005. <www.ifacca.org/media/files/statisticalindicatorsforartspolicy.pdf> (25/4/2009).
- PFENNIGER, Mariana: «Indicadores y estadísticas culturales: Un breve repaso conceptual», en *Indicadores y estadísticas culturales, Boletín de Gestión Cultural*, n.º 7, Portal Iberoamericano de Gestión Cultural, 2004: <www.gestioncultural.org/gc/boletin/pdf/Indicadores/MPfenniger.pdf> (25/4/2009).

### Recursos electrónicos sobre políticas culturales, subvención y gestión

- DA SILVEIRA, Pablo: «¿Puede el estado subvencionar al arte?», en Portal «Gestión cultural», 2009: <www.gestioncultural.com.uy/index2.html> (27/6/2009).
- ESMORIS, Manuel: «Vamos que venimos. Artes, patrimonio y tradiciones culturales con ciudadanía y mercado», en Portal «Gestión cultural», 2009: <www.gestioncultural.com.uy/vinculos/ESMORIS\_vamos\_que\_venimos.pdf> (27/6/2009).
- «Cultura. Artes, patrimonio y tradiciones culturales», en Portal «Gestión cultural», 2009: <www.gestioncultural.com.uy/vinculos/ESMORIS\_vamos\_que\_venimos.pdf> (27/6/2009).
- PUIG, Toni: «La cultura crea y sostiene ciudadanía», en *Revista Periférica*, n.º 3, Universidad de Cádiz, 2002, pp. 17-40: <www.uca.es/web/actividades/periferica/index\_html> (20/11/08).

## Libros y otros materiales impresos

- BENHAMOU, Françoise: *La economía de la cultura*, Montevideo: Trilce, 1997.
- BONET I AGUSTÍ, Lluís: «Introducción a la gestión cultural. Marco económico y análisis de los sectores culturales». Barcelona: Universitat de Barcelona Virtual, 2003.
- CARRIQUIRI, Andrea: *Relevamiento de infraestructuras culturales*, Montevideo: Trilce, 2003.
- DE GREGORIO, Albert: «Gestión estratégica. Introducción a la gestión estratégica», Barcelona: Universitat de Barcelona Virtual, 2003.
- FALGUERAS, Francesc; y Xavier FINA: «Introducción a la gestión cultural. Referentes teóricos de la gestión cultural», Barcelona: Universitat de Barcelona Virtual, 2003.
- FREY, Bruno: *La economía del arte*. Barcelona: La Caixa, Colección de Estudios Económicos n.º 18, 2000.
- MARCÉ, Xavier: «Gestión estratégica. La gestión cultural en el marco de la administración». Barcelona: Universitat de Barcelona Virtual, 2003.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA: «Fondos Concursables. Artes, patrimonio, tradiciones», informe de gestión y resultados de los Fondos Concursables para la Cultura en su tercera edición, Montevideo: MEC, 2008.
- «Bases generales y particulares de las convocatorias 2008 y 2009». Montevideo: MEC, Fondos Concursables para la Cultura: «[www.fondosconcurables.mec.gub.uy/antecedentes.html](http://www.fondosconcurables.mec.gub.uy/antecedentes.html)» (6/3/2009).
- VILLARROYA, Anna: «Introducción a la gestión cultural. Marcos institucionales y fundamentos de política cultural», Barcelona: Universitat de Barcelona Virtual, 2003.

## Resumen

El presente artículo se ofrece como un aporte a las políticas públicas en cultura. Propone un diseño en sus tres componentes —planificación, implementación y evaluación— para estimular la programación escénica en el Interior del país y mejorar las oportunidades de acceso del público a ese tipo de realizaciones y manifestaciones culturales. La necesidad de una política en artes escénicas se fundamenta en un diagnóstico de concentración de servicios culturales paralela a la concentración demográfica en Uruguay. La intervención del Estado se justifica por su rol de garante de los derechos culturales de la población y por el carácter de bienes públicos y preferentes que poseen los servicios culturales. Esta propuesta centra su esfuerzo en el diseño operativo de una política de subvención pública: parte de la definición de orientaciones estratégicas y objetivos generales hasta llegar a la evaluación, mediante una batería de indicadores de gestión y de impacto. Finalmente, en función de esas definiciones y metas se plantea un conjunto de procedimientos de implementación. La lente desde la que se enfoca el trabajo es la de la gestión cultural, que incluye en su campo de acción producir bienes y servicios culturales, competir con otras ofertas para el tiempo de ocio, incidir sobre las preferencias del público potencial, tomar iniciativa para minimizar los efectos de las barreras o restricciones, entre otros; con el objetivo de contribuir a la calidad de la experiencia cultural y disfrute de los ciudadanos.

## Abstract

The article serves as a contribution to cultural public policies. It proposes a model that includes three components – planning, implementation and evaluation – in order to

stimulate scenic programming in the countryside and provide increased public access to this type of cultural productions and manifestations. The need for public policy in the performing arts is based on a diagnosis of the concentration of cultural services that runs parallel to the demographic concentration of Uruguay. State intervention is justified by its role as the guarantor of cultural rights as well as by the nature of cultural services as public and merit goods. This proposal strives to provide the operational design for a policy of public subsidies: it begins by defining a strategic orientation and general objectives, and makes an evaluation using a series of impact and management indicators. Finally, according to these definitions and objectives, a series of procedures for implementation are proposed. The project is focused through the lens of cultural management, which includes within its scope —among others— the production of cultural goods and services, the ability to compete with other leisure time options, an impact on the preferences of the intended audience, initiatives to minimize the impact of barriers and restrictions, with the aim of contributing to the quality of citizens' cultural experience and enjoyment.

**Key words:** cultural management, public policy, cultural services, performing arts, cultural good and services, leisure time options, public access.