

2026

Una sala sin industria en el escenario

ANÁLISIS DE LOS INCENTIVOS, LA GOBERNANZA Y EL
DESARROLLO DEL ECOSISTEMA CULTURAL DE RÍO CUARTO

RICARDO D. GIANNI

INFORME PARA EL DEBATE

Aportes para el diseño y
evaluación de políticas culturales.



Una sala sin industria en el escenario

Análisis de los incentivos, la gobernanza y el desarrollo del ecosistema cultural de Río Cuarto

**Ricardo D. Gianni /Glocal*

Página | 1

Introducción

La cultura ocupa un lugar cada vez más importante en las estrategias contemporáneas de desarrollo local. Además de constituir un espacio de creación artística y construcción de identidad, las industrias culturales generan empleo, movilizan inversiones, fortalecen el tejido asociativo y contribuyen a la diversificación económica de los territorios. Sin embargo, el reconocimiento de esta importancia no garantiza por sí mismo la existencia de políticas culturales orientadas al desarrollo.

En Río Cuarto, los debates recientes en torno al cobro de salas municipales, la captación de patrocinio privado por parte del Estado, la escasa presencia de propuestas culturales sostenidas en los barrios y la ausencia de instrumentos específicos para estimular la inversión privada han puesto en evidencia una discusión más profunda. Detrás de cada una de estas controversias subyace una pregunta que rara vez es formulada de manera explícita: ¿qué modelo de desarrollo cultural busca construir la ciudad?

Este documento parte de la convicción de que la discusión cultural no puede reducirse a la cantidad de actividades realizadas ni al volumen de recursos ejecutados. Toda política pública requiere objetivos claros, información confiable, mecanismos de evaluación y una comprensión precisa del ecosistema sobre el que interviene. Gobernar sin conocer las capacidades existentes, las restricciones de los actores y las dinámicas económicas del sector equivale a navegar sin instrumentos de orientación.

Las reflexiones que siguen no pretenden ofrecer respuestas definitivas, sino aportar elementos para un debate necesario sobre el papel del Estado, el desarrollo de las industrias culturales y la construcción de una política cultural planificada para Río Cuarto.

¿Qué cultura queremos desarrollar?

Toda política pública supone una idea previa acerca del destino al que se quiere llegar. Ningún productor invierte sin conocer su mercado, ningún emprendedor desarrolla un proyecto sin estimar costos y oportunidades, y ninguna organización compleja puede conducir sus recursos sin contar con información sobre su situación actual y los resultados que espera alcanzar. En el campo de las políticas culturales, estas preguntas fundamentales suelen quedar ocultas detrás de la gestión cotidiana de actividades, eventos e iniciativas puntuales.

La cuestión central no radica en discutir si el Estado debe intervenir o no en la cultura. Tampoco en evaluar únicamente cuánto invierte o cuántas actividades organiza. La pregunta más relevante es otra: ¿qué modelo de desarrollo cultural busca construir la ciudad y cómo sabe si se está acercando a ese objetivo? Generar una acción de gobierno sin información estratégica dificulta distinguir entre acciones que generan desarrollo y acciones que simplemente administran recursos.

La discusión actual sobre el cobro de salas, la captación de patrocinio privado por parte del municipio, la escasa presencia territorial de actividades culturales en los barrios y la ausencia de instrumentos orientados a estimular la inversión cultural independiente no debería interpretarse como una suma de conflictos aislados. Por el contrario, todos estos debates parecen remitir a una misma cuestión de fondo: la falta de una estrategia explícita de desarrollo cultural sustentada en sistemas de monitoreo capaces de orientar la acción pública.

Cuando la política cultural carece de un mapa del ecosistema sobre el que interviene, corre el riesgo de administrar recursos sin transformar capacidades, producir actividades sin fortalecer actores y ocupar espacios que podrían convertirse en oportunidades de desarrollo para la comunidad. Por ello, la discusión pendiente en Río Cuarto no es solamente cuánto invertir en cultura, sino qué ventajas competitivas, económicas y sociales se pretende desarrollar y mediante qué instrumentos puede alcanzarse ese objetivo.

Gobernanza, información y desarrollo cultural: más allá de la falsa dicotomía entre Estado y mercado

La discusión sobre las políticas culturales suele presentarse como una disputa entre dos posiciones opuestas. Por un lado, aquellas perspectivas que sostienen que el mercado debe organizar libremente la producción cultural y que la intervención estatal introduce distorsiones e ineficiencias. Por otro, aquellas que consideran que la cultura constituye un bien social cuya promoción requiere una participación activa del Estado mediante financiamiento, infraestructura y programación cultural. Sin embargo, ambas posiciones resultan insuficientes para comprender los procesos de desarrollo cultural cuando se analizan desde la perspectiva de la gobernanza.

La experiencia histórica demuestra que la mera retirada del Estado no garantiza la consolidación de ecosistemas culturales dinámicos. Los mercados culturales presentan características particulares: elevados niveles de incertidumbre, dificultades para acceder al financiamiento, fuertes asimetrías de información, concentración de recursos y una marcada tendencia a privilegiar aquellas producciones con mayor capacidad de rentabilidad inmediata. En ausencia de políticas públicas, la asignación de recursos tiende a concentrarse en actividades con menores riesgos comerciales y mayores posibilidades de monetización, reduciendo la diversidad cultural y limitando el desarrollo de nuevas capacidades productivas.

El problema opuesto tampoco encuentra solución en una expansión indiscriminada de la acción estatal. La existencia de recursos públicos, infraestructura y programas culturales

no garantiza por sí misma el desarrollo de las industrias culturales. Cuando la intervención carece de un Marco Lógico, el Estado puede transformarse en un administrador de actividades sin convertirse en un promotor efectivo del desarrollo.

El elemento central que diferencia una política de desarrollo de una simple política de gestión es la existencia de una teoría de cambio explícita. Toda estrategia de desarrollo supone identificar una situación inicial, definir activos estratégicos a fortalecer, establecer metas verificables y diseñar instrumentos coherentes con los resultados esperados. Sin esta articulación, la asignación de recursos queda subordinada a criterios coyunturales, decisiones discrecionales o necesidades operativas de corto plazo.

La ausencia de información sistemática sobre el ecosistema cultural genera una limitación particularmente relevante. Cuando el Estado desconoce cuántos productores culturales existen, cuáles son sus principales restricciones, cómo se financian, qué nivel productivo poseen, cuáles son sus mercados, cuántos empleos generan o qué cadenas de valor integran, resulta imposible orientar racionalmente los instrumentos de política pública. En tales condiciones, la acción estatal deja de operar sobre problemas identificados y comienza a responder a demandas fragmentadas, oportunidades circunstanciales o prioridades políticas de corto plazo.

La consecuencia es una creciente desconexión entre la ejecución presupuestaria y los resultados de desarrollo. Se financian actividades, se sostienen una infraestructura de espacios como salas, bibliotecas museos y vecinales, se organizan eventos y se movilizan recursos, pero sin indicadores capaces de determinar si esas acciones fortalecen efectivamente el ecosistema. El éxito de la política termina evaluándose por la cantidad de acciones realizadas y no por las transformaciones producidas en la productividad del sector.

Desde una perspectiva de desarrollo, esta situación genera un fenómeno paradójico. Mientras la intervención estatal incrementa su presencia en la actividad cultural, disminuye su capacidad para orientar estratégicamente la evolución del sistema. El problema ya no es la falta de recursos ni la insuficiencia de instrumentos, sino la ausencia de gobernanza. Sin retroalimentación y participación ciudadana, la política pública carece de herramientas para distinguir entre actividades que generan valor de largo plazo y actividades que producen únicamente resultados transitorios.

Para una ciudad intermedia como Río Cuarto, la discusión no debería centrarse en elegir entre más Estado o más mercado. El desafío consiste en construir instituciones capaces de coordinar actores, brindar bienes públicos, promover inversiones que generen capacidad instalada y disminuyan los costos de transacción para que los productos culturales locales se inserten en plazas y circuitos más competitivos alentado la articulación público-privada y comunitaria alrededor de objetivos compartidos de desarrollo cultural.

Desde esta perspectiva, la función principal del Estado no consiste en sustituir al mercado ni en retirarse completamente de él, sino en construir las condiciones institucionales que permitan coordinar actores, reducir incertidumbres, generar información estratégica y orientar recursos.

La cuestión deja de ser cuánto interviene el Estado y pasa a ser cómo interviene, con qué información, para alcanzar qué objetivos y mediante qué indicadores puede verificarse el cumplimiento de esos objetivos. Sin esa arquitectura de gobernanza, las políticas culturales corren el riesgo de transformarse en una sucesión de acciones aisladas, incapaces de traducir la inversión pública en ventajas económicas duraderas para el territorio.

Estado, incentivos y desarrollo cultural: efectos de la política cultural municipal sobre el ecosistema cultural de Río Cuarto

La política cultural implementada por el municipio de Río Cuarto presenta una particularidad institucional que la distingue de otros esquemas de promoción cultural. El gobierno local no sólo financia infraestructura cultural mediante recursos provenientes de impuestos y tasas generales, sino que además participa activamente en la recuperación de costos a través del cobro de salas, interviene en la comercialización de espectáculos mediante porcentajes sobre la recaudación, capta recursos publicitarios privados para financiar actividades propias y asigna beneficios diferenciales a determinados actores culturales. La combinación de estas funciones produce una estructura de incentivos cuyos efectos pueden analizarse desde la teoría de las finanzas públicas, la economía del desarrollo y la organización industrial.

La primera consecuencia de esta configuración es la alteración de la neutralidad económica que debería caracterizar a la provisión de bienes públicos. La infraestructura cultural municipal se sostiene mediante recursos tributarios obtenidos de la comunidad. En términos económicos, el financiamiento público encuentra justificación en la existencia de externalidades positivas asociadas a la actividad cultural, tales como la formación de públicos, la generación de identidad territorial y la dinamización de actividades económicas complementarias. Cuando el acceso a dicha infraestructura incorpora cargos adicionales para productores, artistas y empresas culturales, el Estado deja de actuar exclusivamente como proveedor de un bien público y comienza a comportarse como un agente que recupera costos mediante mecanismos de mercado.

Este proceso genera un aumento de los costos de transacción asociados a la producción cultural. Cada cargo adicional por uso de infraestructura se incorpora a la estructura de costos de los emprendimientos culturales y reduce su rentabilidad esperada. Como consecuencia, disminuyen los incentivos para invertir, producir y asumir riesgos empresariales. La teoría económica muestra que cuando aumenta el costo de entrada a una actividad, disminuye la cantidad de actores capaces de participar en ella y se reduce la intensidad competitiva del mercado.

La situación adquiere una dimensión más compleja cuando el municipio participa simultáneamente en la captación de patrocinio privado. El sponsoreo constituye una fuente estratégica de financiamiento para las industrias culturales debido a la dificultad que presentan muchos proyectos para sostenerse exclusivamente mediante la venta de entradas. El patrocinio empresarial constituye un recurso escaso. Las empresas disponen de presupuestos limitados para acciones de posicionamiento institucional,

responsabilidad social o publicidad. Cuando el municipio ingresa a ese mercado en búsqueda de recursos para financiar sus propios eventos, se produce una competencia directa con productores privados, compañías artísticas y emprendimientos culturales independientes.

El efecto económico inmediato es el desplazamiento de recursos. Una parte del financiamiento privado que podría destinarse a iniciativas culturales autónomas es absorbida por actividades organizadas desde el propio sector público. En consecuencia, disminuye la disponibilidad de capital para emprendimientos emergentes y se incrementan las dificultades para sostener proyectos independientes.

A ello se suma un tercer fenómeno: la modificación de las condiciones de competencia. Cuando determinados proyectos reciben acceso gratuito a salas e infraestructura mientras otros deben afrontar costos de utilización, se rompe el principio de equidad horizontal entre actores que desarrollan actividades semejantes. La diferencia de costos no surge de una ventaja competitiva construida por los productores, sino de una decisión administrativa. De esta manera, el sistema de incentivos deja de premiar la eficiencia, la innovación o la capacidad de generar públicos y comienza a depender de mecanismos discrecionales de asignación de beneficios.

Desde la perspectiva del desarrollo territorial, estos procesos producen efectos acumulativos sobre la estructura sectorial.

Entre los efectos más relevantes pueden señalarse la reducción de rentabilidad, el aumento de los costos de transacción, la competencia por patrocinio escaso y la incertidumbre asociada a la asignación diferencial de beneficios. Todos estos factores desalientan la inversión privada y limitan la aparición de nuevos emprendimientos. Como resultado, disminuye la densidad empresarial del sector cultural, se debilitan los encadenamientos productivos y se restringe los aprendizajes comerciales y organizacionales.

La consecuencia más significativa es que el municipio deja de ocupar exclusivamente el rol de facilitador del desarrollo cultural para transformarse simultáneamente en regulador, financiador, proveedor de infraestructura, productor de eventos y competidor dentro del propio mercado cultural. Esta superposición de funciones concentra recursos económicos, capacidad organizativa y acceso al financiamiento en torno al actor público, reduciendo el espacio de desarrollo autónomo para el resto de los participantes del ecosistema.

En términos de desarrollo, la producción cultural generada directamente por el Estado no equivale necesariamente al fortalecimiento de las industrias culturales. Mientras la primera puede incrementar la cantidad de eventos realizados, el segundo requiere ampliar potencialidades empresariales, diversificar la oferta cultural y fortalecer actores capaces de sostener su actividad en el tiempo. La política cultural observada en Río Cuarto tiende a fortalecer la capacidad de producción cultural del propio Estado, pero simultáneamente reduce algunos de los incentivos necesarios para la consolidación de cadenas de valor, de actores privados dinámicos y sostenible.

Por ello, el principal efecto de la política analizada no consiste en la ausencia de actividad cultural, sino en la configuración de un sistema donde la expansión del actor público puede producir el desplazamiento relativo de recursos e incentivos que resultan indispensables para el desarrollo autónomo de las industrias culturales locales.

Del Estado productor al Estado desarrollador: tensiones institucionales en la política cultural local

La discusión sobre las políticas culturales suele concentrarse en el volumen de recursos asignados, la cantidad de actividades realizadas o el nivel de acceso de la población a bienes y servicios culturales. Desde una perspectiva institucional, una cuestión igualmente relevante consiste en analizar cómo se distribuyen las funciones de producción, financiamiento y organización. En este sentido, la diferencia entre un Estado productor y un Estado desarrollador constituye una distinción fundamental para comprender los efectos de largo plazo de las políticas públicas sobre la producción cultural de un territorio.

El Estado productor se caracteriza por asumir directamente la organización, programación y ejecución de actividades culturales. Bajo esta lógica, el éxito de la política pública suele medirse a partir de indicadores de actividad: cantidad de espectáculos realizados, número de asistentes, volumen de recursos ejecutados o crecimiento de la oferta cultural administrada por organismos públicos. Se trata de una visión centrada en la capacidad operativa del propio Estado para generar resultados visibles en el corto plazo.

El Estado desarrollador, por el contrario, orienta su acción a fortalecer las condiciones de los actores que integran la cadena de valor. Su principal objetivo no consiste en producir más actividades desde la estructura pública, sino en optimizar costos de transacción, acceso a mercados y audiencias para que artistas, productores, gestores culturales, organizaciones y emprendimientos puedan generar valor, financiamiento, circulación y sostenibilidad económica. En este enfoque, los indicadores relevantes no son únicamente los productos generados por la administración pública, sino la expansión de la producción de bienes y servicios culturales, los actores y la red de distribución.

Esta distinción adquiere particular importancia porque los aparatos estatales poseen incentivos institucionales propios. Toda organización tiende a justificar su existencia mediante la ampliación de funciones, recursos, programas y estructuras administrativas. Como consecuencia, una política originalmente concebida para fortalecer un sector puede terminar concentrando crecientemente funciones dentro del propio Estado. Este fenómeno ha sido estudiado por la teoría institucional bajo el concepto de falla de gobierno, entendida como la situación en la que los mecanismos creados para resolver un problema generan nuevas ineficiencias o resultados no previstos.

En el campo cultural, una de las expresiones más relevantes de este fenómeno es la concentración institucional de capacidades. Cuando la administración pública asume progresivamente tareas que podrían ser desarrolladas por actores privados o comunitarios, la gestión productiva y comercial tienden a concentrarse en la estructura

estatal. La consecuencia no es necesariamente una reducción de la actividad cultural total, sino una modificación en la localización. El conocimiento para organizar eventos, gestionar financiamiento, construir audiencias, negociar alianzas y coordinar proyectos deja de acumularse en el ecosistema cultural y comienza a concentrarse en las dependencias públicas.

Este proceso posee implicancias relevantes para el desarrollo territorial. La acumulación de aprendizajes constituye uno de los principales mecanismos mediante los cuales una actividad económica logra expandirse, innovar y sostenerse en el tiempo. Cuando la producción cultural se desarrolla predominantemente dentro de la administración pública, el crecimiento del sector depende cada vez más de la continuidad presupuestaria, administrativa y política del Estado. Es destacable que, cuando la gestión cultural se distribuye entre múltiples actores, aumenta la resiliencia del ecosistema y se amplían las posibilidades de innovación y diversificación.

El problema central no consiste en determinar si el Estado debe intervenir o no en la producción cultural. La cuestión relevante radica en identificar qué tipo de infraestructura está fortaleciendo cada intervención. Una política puede incrementar significativamente la actividad cultural observable y, simultáneamente, debilitar los mecanismos de autonomía y sostenibilidad de los actores que integran el ecosistema. Del mismo modo, una política orientada a fortalecer infraestructura, producción y mercados, reducir dependencias y fortalecer organizaciones puede generar resultados menos visibles en el corto plazo, pero producir efectos más duraderos sobre el desarrollo cultural.

La tensión entre Estado productor y Estado desarrollador constituye, por lo tanto, una cuestión estratégica para el diseño de políticas culturales. Mientras el primero concentra recursos y funciones en la estructura pública, el segundo procura distribuirlos y multiplicarlos dentro de la sociedad. En última instancia, la diferencia entre ambos modelos no reside en la cantidad de cultura que produce el Estado, sino en la capacidad del sistema para generar actores culturales autónomos, sostenibles y capaces de desarrollarse más allá de la intervención pública directa.

Desde esta perspectiva, el desarrollo cultural deja de ser una cuestión asociada exclusivamente a la programación de actividades y pasa a concebirse como un proceso de construcción de capacidades colectivas. La pregunta central ya no es cuánto produce culturalmente el Estado, sino cuánto contribuye a que otros puedan producir, innovar, competir y sostener su actividad en el tiempo. Allí radica la diferencia fundamental entre una política orientada a administrar la cultura y una política orientada a desarrollar las industrias culturales.