

EVALUACION DE PROYECTOS CULTURALES  
(informe final)

FEDESARROLLO

Investigadores responsables:

María Clara Rueda

Gustavo Adolfo Ramírez

Asesor:

Miguel Urrutia Montoya

Octubre 1991

## INDICE

I.	INTRODUCCION . . . . .	1
II.	APOYO ESTATAL A LA ACTIVIDAD CULTURAL Y DESCENTRALIZACION . . . . .	4
	A. El marco legal . . . . .	4
	B. Algunos comentarios a este esquema . . . . .	7
	C. El gasto del Estado en cultura y la distribución regional de recursos . . . . .	12
III.	DISTRIBUCION DE RECURSOS POR AREA TEMATICA . . . . .	18
	A. Evaluación de proyectos de carácter redistributivo . . . . .	21
	B. Patrimonio bibliográfico y documental e investigación . . . . .	25
	C. Artes escénicas . . . . .	27
	1. Teatro . . . . .	30
	a. El teatro nacional . . . . .	30
	i. Tasa de ocupación de la sala nacional . . . . .	34
	ii. Ingresos por boletería . . . . .	34
	b. Subsidio a la construcción de sedes. . . . .	35
	c. Subsidios directos al teatro privado . . . . .	36

		ii
	i. Criterio de calidad . . . . .	37
	ii. Estimación de Costos directos . . . . .	38
	iii. Ingresos esperados . . . . .	38
	iv. Certificado de cumplimiento . . . . .	38
	2. Orquesta sinfónica . . . . .	39
	i. Esfuerzos en materia de divulgación. Medios . . . . .	48
	ii. Tasa de ocupación del Teatro Colón . . . . .	48
	iii. Giras . . . . .	49
IV.	APOYO ESTATAL AL ACCESO A LA CULTURA . . . . .	50
	A. Bonos para consumidores . . . . .	50
	B. Taquillas subsidiadas . . . . .	52
V.	SUBSIDIOS INDIRECTOS . . . . .	53

## EVALUACION DE PROYECTOS CULTURALES

### I. INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo es doble. Se trata, de una parte, de sugerir a Colcultura criterios para la distribución de sus recursos a nivel regional. De otra, de señalar mecanismos para evaluar los diversos proyectos culturales que se someten a consideración de la entidad, para que ésta distribuya sus recursos entre proyectos.

La primera inquietud surge como respuesta de Colcultura al proceso de descentralización que vive actualmente el país. En efecto, en adelante los proyectos regionales serán manejados por los CORPES o los Consejos Regionales de Cultura, con base en los lineamientos generales de Colcultura.

Desde el punto de vista legal, la Ley 12 de 1986 hace a los municipios responsables de la cofinanciación de proyectos culturales locales, para lo cual se exige se incorpore lo cultural dentro de los planes de desarrollo regionales. Los CORPES y los Consejos Regionales de Cultura (CRC), son las instancias intermedias encargadas de coordinar y planificar la política cultural en la región y en el departamento, respectivamente. Estas dos instancias, deberán constituirse en puentes de comunicación entre Colcultura y las regiones.

No obstante, pese a las disposiciones mencionadas, en la realidad sigue siendo Colcultura la encargada de asignar los recursos. En este proceso, adicionalmente, no se cuenta con ningún criterio general que defina el uso que se hará de las partidas, ni desde el punto de vista de su distribución regional, ni para su distribución por área temática.

Aunado a lo anterior, el sector cultural enfrenta ahora el reto de competir por fondos con otros proyectos de gasto a través del Banco de Proyectos del Departamento Nacional de Planeación. En consecuencia, será necesario establecer pautas para la distribución regional de recursos de Colcultura comparables, la medida de lo posible, con los criterios de evaluación social de proyectos a los que serán sometidas otras áreas del gasto social.

Ahora bien, las características de los diversos bienes culturales dificultan en gran medida este tipo de comparación. Cómo medir la rentabilidad social de una obra de teatro? O de mantener el patrimonio nacional? Cuál sería la población afectada por la desaparición del parque de San Agustín, o del Archivo Nacional?

La incidencia del gasto en cultura sobre la identidad nacional, la capacidad crítica y creativa de un pueblo, han sido discutidas ampliamente. Sin embargo, dicho impacto no es cuantificable y la evaluación de la bondad de un determinado gasto en cultura se aleja, necesariamente, de la forma en la que otros

gastos del Estado pueden ser evaluados. El gasto en cultura debe enfrentarse básicamente como un gasto positivo en sí mismo, como una decisión política de defender las formas de expresión de la sociedad.

Sin embargo, aún partiendo de la anterior premisa, es posible diseñar criterios cuantificables para distribuir los recursos escasos en el área cultural. Desde un punto de vista estrictamente económico, la participación del Estado en la actividad cultural está justificada por las economías de escala propias a esta última y que implican costos muy altos de producción frente a los cuales la producción de estos bienes, o sería imposible sin una forma de apoyo estatal, o podría llegar únicamente a un grupo muy reducido de consumidores.

Se trata, pues, de subsidiar el acceso a la cultura, de una parte, y de apoyar la creatividad, de otra. Con esto en mente, se discuten a continuación criterios que podrían ser empleados para la distribución de los recursos de Colcultura.

En el primer capítulo de este trabajo se sugiere un índice para la distribución de los recursos globales entre regiones. Los proyectos, o paquetes de proyectos de los CORPES, entrarían al Banco de Proyectos del DNP para ser evaluados con base en estos criterios. En el segundo capítulo, se analizan las diversas características de los bienes culturales y se señalan métodos para

evaluar proyectos en las distintas áreas de la producción cultural. Estos criterios servirían a Colcultura para distribuir sus recursos entre las distintas actividades culturales que esta entidad subsidia.

## II. APOYO ESTATAL A LA ACTIVIDAD CULTURAL Y DESCENTRALIZACION

### A. El marco legal

La ley 12 de 1986, responsabilizó a los municipios de la cofinanciación de los proyectos culturales locales. Los Corpes, para lo regional, y los CRC para lo departamental, se plantearon como instancias de intermediación entre Colcultura y las regiones.

Los CRC - presididos por los gobernadores y en los que tienen asiento representantes de las entidades regionales involucradas en el quehacer cultural-, constituyen la instancia asesora, "encargada de propiciar el avance cultural y de brindar a los municipios asistencia en la elaboración de sus planes de desarrollo cultural"<sup>1/</sup>. Las transferencias del IVA a los municipios, y la autonomía de estos para el gasto, les confieren así mismo una

---

<sup>1/</sup> Colcultura, "Un espacio para la cultura", Informe de Gestión, Liliana Bonilla Otoyá, Bogotá, julio de 1990.

responsabilidad creciente<sup>2/</sup> para liderar el proceso de desarrollo cultural local.

El resultado de lo anterior, debe ser una mayor participación de las regiones en la formulación de los planes culturales, los cuales, hasta el momento, han sido sobre todo el resultado de una decisión del centro. El proceso para la evaluación y la elaboración de los mismos, es, grosso modo, como sigue: cada Corpes, debe recibir los paquetes de proyectos, municipales y departamentales, que surjan en las distintas áreas en las que se deseen adelantar actividades culturales locales. A su vez, estos proyectos, antes de llegar al CORPES, han debido pasar, para su aprobación inicial, por la oficina de planeación municipal o departamental según sea la cobertura del mismo. Aquí, los CRC juegan un papel de especial importancia, sirviendo de interlocutores entre los municipios y el centro, es decir, funcionando como enlaces entre Colcultura y las regiones.

Las funciones de cada instancia quedan muy bien delimitadas y los pasos a seguir para conseguir el apoyo económico de Colcultura se pueden resumir en: i) formulación del proyecto regional a la oficina de planeación municipal o departamental. En el caso de no existir tal dependencia se debe buscar apoyo directo de la alcaldía correspondiente. ii) los CRC recogen las propuestas individuales en

---

<sup>2/</sup> Las transferencias del IVA a los municipios deben alcanzar para 1992, el 50% del total de recaudos por este concepto.



los planes de desarrollo cultural regional, y someten así a Colcultura su solicitud de recursos para financiar la actividad cultural de la región. El Banco de Proyectos decide, en última instancia, el monto que será distribuido entre regiones para la realización de dichos planes.

En este esquema, el papel de Colcultura es el de definir, coordinar y fomentar la actividad cultural, a partir de un diálogo con las regiones. Para ello, Colcultura cuenta, desde 1990 (decreto 800 de abril 17), con un nuevo esquema orgánico para la realización de sus funciones, en donde se destaca el " fortalecimiento de la oficina de planeación (y el) tratamiento a nivel de subdirecciones de seis áreas temáticas"<sup>3/</sup>.

La cabeza de cada subdirección define la política para el área. A cada subdirección, adicionalmente, se le creó un Consejo Asesor, conformado por especialistas en la materia<sup>4/</sup>. Finalmente, cada subdirección tiene, o deberá tener, un centro de documentación y una red que lo relaciona con sus interlocutores a nivel regional.

---

<sup>3/</sup> Colcultura, 1990, op. cit.

<sup>4/</sup> Según el informe de gestión de 1990, esta reestructuración se ha dado sólo parcialmente "dado que la readaptación y reclasificación de la planta de cargos implica un mayor valor de la nómina ( \$20 millones anuales)" [Colcultura, 1990, op.cit].

B. Algunos comentarios a este esquema

El esquema expuesto merece algunos comentarios antes de pasar a la formulación de criterios para la distribución de recursos entre regiones. En particular, vale la pena llamar la atención sobre posible contradicciones entre los intereses de los diferentes entes llamados a participar en la gestión de la cultura (municipios, alcaldías, CORPES, etc.) y los efectos que esto puede tener sobre el desarrollo cultural nacional. Porque una experiencia similar de descentralización se ha seguido recientemente en Francia, se revisan aquí algunas de las lecciones que esta enseña, y que pueden arrojar luces sobre el problema del manejo cultural en el país.

En efecto, si el proceso de descentralización de la gestión cultural es deseable, porque permite a las regiones definir sus prioridades y afianzar su propia identidad cultural, el mismo no está exento de problemas. La experiencia francesa al respecto muestra algunos de los obstáculos que probablemente enfrente el sector cultural en Colombia en el futuro mediano.

Desde comienzos de los ochenta, Francia inició un proceso de descentralización en la gestión cultural, tendiente a dar un máximo de autonomía en el manejo de los asuntos culturales a las regiones, los departamentos y las comunidades, según fuera el caso. Ahora bien, los primeros años señalaron ya la aparición de algunas contradicciones importantes entre los objetivos de la

descentralización y el logro de ciertos objetivos de la política cultural.

Por su potencial mediático, la cultura puede convertirse en un espacio privilegiado de las campañas electorales. Si los intereses de la política cultural y los de la pugna electoral van por el mismo camino, tanto mejor para la cultura. Pero si éste no es el caso, los primeros pueden quedar sepultados, sin pena ni gloria, bajo pasarelas para los segundos.

Analistas franceses han observado, por ejemplo, cómo los intereses electorales de los alcaldes pueden conllevar un mal uso de los recursos destinados a la cultura (en especial en lo que atañe a la conservación patrimonial): "los alcaldes, deseosos de restauraciones rápidas (...) resienten a veces las imposiciones del Ministerio de la Cultura que demoran las operaciones programadas (estudios arqueológicos previos, planos arquitectónicos, trabajos realizados por personal altamente calificado)...<sup>5/</sup>".

De allí que sea necesario delimitar el papel del Estado en materia de planeación cultural, aún a riesgo de chocar con la voluntad regional. La cofinanciación añade dificultades a la paradoja: la magnitud de los aportes regionales y estatales para el

---

<sup>5/</sup> Baleynaud, Patrick, "La Culture: l'oubliée de la décentralisation?" Revue de Droit Public -1-1991, Panorama de la presse juridique, 15 juin 1991, no. 13, Ministère Culture, Communication, Grands Travaux, Francia.

desarrollo de un proyecto es un factor fundamental en la determinación de quién lidera el mismo. No obstante, la competencia del Estado en ciertos asuntos debe ser incuestionable.

Los franceses, desde la década de los sesenta, en un proceso de desconcentración del gasto en cultura, habían instituido puestos de Dirección Regional de Asuntos Culturales (DRAC), los cuales, con el tiempo, se han constituido en interlocutores privilegiados de las comunidades y mediadores entre éstas y el ministerio de la cultura. Algo similar a los CRC propuestos en Colombia. El éxito de los DRAC ha reposado, en gran medida, en el prestigio de los directores, elegidos sin ninguna consideración de tipo político entre personas respetadas en el mundo de las artes.

Aunque subsisten algunos problemas entre los DRAC y las alcaldías en cuestiones de repartición de poderes y toma de decisiones, los DRAC se han convertido en un instrumento fundamental de la descentralización tanto como asesores de las regiones como en tanto que voceros, frente al ministerio, de las inquietudes de las diversas comunidades.

Este tipo de lazo entre regiones y centro no debe descuidarse en Colombia. Así pues, en el proceso de descentralización se deberían enfocar los esfuerzos al fortalecimiento de los CRC, entidades que hoy en día, al parecer, no han pasado de ser una buena intención en el papel. El prestigio y la respetabilidad del

que gocen los asesores de Colcultura en las regiones es lo único que puede garantizar la participación del Estado en los planes de desarrollo regionales, sin lo cual el desarrollo cultural podría verse seriamente obstaculizado. Se trata de "permear" las instancias regionales de los lineamientos generales de política cultural de Colcultura, sin que las regiones resientan esto como un "paso atrás" en materia de descentralización.

Si se insiste en la necesidad de mantener esta relación entre Colcultura y las regiones, es porque la confluencia de diversos intereses en el campo de la cultura puede generar formas subóptimas de gasto e incluso contradecir la razón de ser del apoyo estatal a la actividad cultural. La experiencia francesa es de nuevo útil al respecto.

A comienzos de los ochenta, en efecto, el gasto regional en cultura fue particularmente desequilibrado. En 1984, el 74% de los desembolsos fue a proyectos de inversión y sólo el 26% a funcionamiento. Sin embargo, para 1987 se observaba ya un cambio importante en la orientación del gasto: 53% para inversión y 47% para funcionamiento, privilegiándose en adelante las operaciones de producción y de difusión cultural<sup>6/</sup>.

---

<sup>6/</sup> "Développement culturel", Bulletin du Département des Etudes et de la Prospective, Direction de l'Administration Générale et de l'Environnement Culturel. No. 81, julio de 1989.

Además de fortalecer los vínculos entre las regiones y el ministerio a través de los DRAC, el Ministerio de la Cultura francés, condicionó parte del apoyo financiero al desempeño de las regiones en lo que concierne al gasto en cultura. Para iniciar el proceso de descentralización, se creó un Fondo Especial para ayudar a las regiones a asumir la carga de la gestión cultural. Una primera parte de este fondo fue repartida con base en consideración demográfica a las distintas regiones. La segunda, no obstante, incluyó además una evaluación de lo realizado hasta el momento.

Algo similar se propone aquí para el caso colombiano. Durante, por ejemplo, los tres primeros años, el presupuesto global podría ser repartido entre los CORPES con base en indicadores que se discuten más adelante, y que contemplan, fundamentalmente, la riqueza relativa de los departamentos y el número de sus pobladores. A partir del tercer año, sin embargo, la repartición incluiría además la evaluación del desempeño de los CORPES en el ámbito cultural.

Esto, obviamente, implica un seguimiento a los programas culturales regionales. Hasta el momento, Colcultura no le hace seguimiento a prácticamente ninguno de sus rubros de gasto. Sin embargo en este trabajo se insistirá repetidamente en la importancia de ello, tanto a nivel de planes macro como los que aquí se discuten, como para proyectos individuales. Se hacen algunas sugerencias para que esto no desborde la capacidad

operativa de la entidad, pero se parte de la tesis que sin este tipo de control, hablar de planeación cultural no deja de ser letra muerta.

C. El gasto del Estado en cultura y la distribución regional de recursos

Es una queja repetida que la participación del gasto del Estado en cultura es, en Colombia, baja. Aunque dada la dispersión del gasto estatal es difícil establecer con precisión a cuánto asciende ésta<sup>7/</sup>, lo cierto es que no existe una línea clara que permita zanjar la discusión de hasta dónde debería llegar el apoyo directo del Estado a las artes.

Según se muestra en el Cuadro 1, la proporción del apoyo gubernamental sobre el total de ingresos del teatro, por ejemplo, varía desde un máximo del 91% en Francia, hasta un mínimo del 5% en el caso de los Estados Unidos.

---

<sup>7/</sup> Ver al respecto Villamizar, Rodrigo "La financiación de la cultura en Colombia: Propuestas y recomendaciones" informe para Colcultura 1990 Febrero.

**Cuadro 1**  
**APOYO DIRECTO DEL ESTADO A TEATROS, ORQUESTAS Y COMPANIAS DE**  
**BALLET (% sobre el total del ingreso de funcionamiento)**  
**(1983)**

	Teatro	Orquestas	Ballet
Canadá	26	39	51
Francia	91	78	62
Alemania	85	81	74
Gran Bretaña	53	39	59
Italia	78	55	95
Holanda	87	79	62
Suecia	83	72	91
E.U.	5	4	5

Nota: Una institución por país.

Tomado de: Frey, S. B. y Pommerehne, W. "Muses and Markets: exploration in the economics of the arts", Blackwell, Oxford, U.K. 1988, Table 2.3 pag 22.

Así, sin pretender hacer ninguna afirmación sobre lo apropiado o no del gasto estatal en cultura en el país, lo cierto es que al parecer lo poco o mucho que ello pueda representar no bastaría para explicar el desarrollo del sector cultural en Colombia. Aún si se acepta la afirmación corriente de que este gasto es insuficiente, parecería posible hacer más con él de lo que hasta el momento se observa<sup>8/</sup>.

En el caso de los Estado Unidos, por ejemplo, la participación de la empresa privada en la financiación de las artes es fundamental. El 5% sobre los ingresos totales de una compañía de teatro que se mencionó más arriba, puede parecer poca cosa. No

<sup>8/</sup> Villamizar, op. cit. menciona como una de las razones de la ineficiencia del gasto en Cultura en Colombia la extrema dispersión del mismo en instituciones que trabajan de manera no coordinada.



obstante, esta forma de apoyo tiene un valor especial dado el prestigio de que goza un tal subsidio en ese país. Es, sobre todo, una especie de carta de garantía que facilita, a las compañías que lo obtienen, su aproximación al mecenazgo privado.

En Colombia, en donde el gasto estatal en cultura tiende a ser poco cuantioso, adoptar este tipo de estrategia podría incrementar notablemente las entradas de los diversos productores de cultura. Para ello, habría que concentrarse en elevar el prestigio de Colcultura lo cual, a nuestro parecer, puede lograrse con un sistema muy estricto, y publicitado, de evaluación de proyectos, tanto ex ante, como ex post.

En el capítulo III se señalan algunos mecanismos para la evaluación de los distintos proyectos culturales. Por el momento, se quiere únicamente hacer énfasis en la importancia que la cofinanciación estatal puede jugar en la promoción de las artes, aún si en términos monetarios absolutos esta cofinanciación no es muy grande.

Si se piensa en el apoyo estatal como movilizador de otros fondos para el fomento a la cultura, y dados los objetivos mencionados en la introducción a este trabajo, facilitar el acceso y apoyar la creatividad cultural, la distribución regional del presupuesto de Colcultura debería tener en cuenta la riqueza relativa de los departamentos. No porque se pretenda otorgar a

Colcultura una función redistributiva, sino más bien aceptando que en los departamentos más pobres será más difícil contar con apoyo privado para la creación y la divulgación cultural.

Actualmente, es política de Colcultura participar como cofinanciador de proyectos culturales, y se ha definido como 50% el tope máximo de la cofinanciación. Ahora, según lo dicho más arriba, la proporción de la cofinanciación debería variar con la riqueza de los departamentos, siendo ésta más alta entre más pobre sea el departamento solicitante.

En los Cuadros 2 y 3, se presentan los porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) sobre la población total de los distintos departamentos del país y como promedios ponderados en cada CORPES. Lo que se sugiere aquí, es que el indicador de población con NBI se utilice directamente para definir los porcentajes de cofinanciación estatal a los distintos proyectos regionales. Por ejemplo, en el caso de Bogotá, el Estado se comprometería a subsidiar al 16% de los beneficiarios esperados de un proyecto. En el otro extremo, Chocó, el Estado subsidiaría los costos de llegar al 82% de los beneficiarios proyectados.

El ejemplo anterior utilizó el indicador por departamento y no el agregado para cada CORPES dada la relativa heterogeneidad de las regiones. En la medida en la que el área de influencia de los proyectos lo permita, debería utilizarse el indicador desagregado

para evitar castigar a departamentos relativamente pobres que se encuentran en áreas más ricas. Tal sería el caso del Chocó, el cual al ser jurisdicción del CORPES de occidente podría verse tratado, pese a ser el departamento más pobre del país, con lo mismos parámetros que se aplicarían al Valle del Cauca.

**Cuadro 2**  
**PORCENTAJE DE POBLACION CON NECESIDADES BASICAS**  
**INSATISFECHAS CON RESPECTO A LA POBLACION DEPARTAMENTAL**

---

BOGOTÁ	16,5	C/MARCA	43,1
QUINDIO	21,6	META	44,3
VALLE	25	GUAJIRA	50
RISARALDA	25,9	TTNN	53
CALDAS	28,9	CAUCA	53,8
ANTIOQUIA	32,4	CAQUETA	54,8
SANTANDER	33,4	NARIÑO	56
ATLANTICO	36	BOYACA	56,3
		BOLIVAR	58,5
TOTAL NACIONAL	38,9	MAGDALENA	58,8
		CESAR	61,8
N. SANTANDER	42	SUCRE	68,7
HUILA	42,2	CORDOBA	70,7
TOLIMA	42,3	CHOCO	81,8

---

Fuente: DNP

**Cuadro 3**  
**PORCENTAJE DE POBLACION CON NBI CON RESPECTO A LA POBLACION DEL CORPES**

	CENTRO ORIENTE	COSTA ATLANT.	OCCID.	AMAZONIA (1)	ORINOQUIA (2)	BOGOTA
% CON NBI EN CORPES	42.6	55.8	34.4	54.8	44.3	16.5
% SOBRE TOTAL NAL CON NBI	25.5	30.8	34.1	-	-	6.2

(1) corresponde a Caquetá

(2) corresponde a Meta.

Fuente: Cuadro 2, Cálculos de FEDESARROLLO

Este uso de los indicadores de NBI es arbitrario. Obviamente, no se puede pretender que sea justamente el 16.5% más pobre en Bogotá el que va a beneficiarse de la acción estatal. De hecho, podrían estarse subsidiando proyectos que irían a las capas más ricas de ingreso y en efecto éste puede ser el caso en lo que atañe al consumo de bienes culturales. No obstante, este ordenamiento de las regiones según niveles de pobreza puede usarse como un indicador valioso de dónde se hace más apremiante la participación estatal o de dónde sería más difícil promover la cultura sin la acción del Estado.

Hasta aquí, entonces, sólo se han considerado criterios demográficos y de equidad para la distribución de recursos entre regiones. Según se expuso más arriba, esta fórmula sería válida solamente durante los tres años iniciales de la descentralización.

A partir del cuarto año, sin embargo, la aprobación de fondos debería tener además en cuenta el comportamiento pasado de las regiones.

Como sería ilusorio pensar en hacer seguimiento a cada uno de los proyectos apoyados por Colcultura, se sugiere aquí una forma de control por sorteo. Por ejemplo, el desarrollo de un área temática en uno o dos CORPES cada año. Una subdirección, se encargaría así de dar el visto bueno al desempeño de un CORPES sobre el desempeño de éste en los proyectos de su competencia. Se corre el riesgo con esto de descalificar globalmente a un CORPES que haya tenido un mal desempeño en un área solamente. Sin embargo, el costo de este riesgo parece menor que el de dejar a la deriva el gasto en cultura y convertir de hecho a Colcultura en la entidad que distribuya recursos sin voz sobre el uso que se haga de los mismos.

### **III. DISTRIBUCION DE RECURSOS POR AREA TEMATICA**

Partiendo de la premisa que el subsidio a la cultura es una decisión política que corresponde al deseo de la sociedad de defender sus formas de expresión y su espacio creativo, el problema que enfrenta el Estado es el de la definición de los criterios que deben regir para la asignación de recursos entre proyectos culturales. Estos criterios, dependerán de las formas en las que los distintos bienes culturales son producidos, de sus funciones de costos y del tipo de demanda que enfrentan.

Distinguimos aquí tres características diferentes de la producción cultural que se relacionan con formas distintas de intervención estatal. En primer lugar, están los bienes cuya rentabilidad social se asocia directamente con el carácter redistributivo del gasto que se les asigna. Es decir, bienes en los cuales la justificación del gasto estatal en su producción depende de la proporción de la población pobre, o de las áreas menos ricas del país, que se beneficien directamente de este gasto. El caso más claro de estos bienes son las bibliotecas públicas, en las cuales Colcultura tiene a su cargo la dotación.

En segundo lugar, hay un tipo de gasto que se justifica por su efecto sobre la producción cultural, independientemente del nivel de ingreso de los consumidores. Este es el gasto que se efectúa para apoyar la creatividad artística, por ejemplo en las artes escénicas. En este caso la falla del mercado, o la justificación a la intervención estatal, se origina en el tiempo que se requiere para hacer rentable un nuevo producto y en los costos asociados al riesgo de la experimentación. Sin la participación estatal, las artes escénicas podrían verse avocadas a producir únicamente obras ya conocidas del público con éxito de taquilla garantizado. El apoyo estatal, en este caso, debe entonces dirigirse a permitir la difusión de obras de autores contemporáneos, la experimentación artística en lo que hace a montajes, etc, etc.

Si se eligiera una forma de subsidio atada a la taquilla (por ejemplo un porcentaje sobre entradas vendidas), es decir, si el criterio que primara fuera facilitar acceso con miras a hacer de este un gasto redistributivo, el subsidio terminaría reforzando las fallas del mercado. Es decir, serían las obras más vendidas las que más apoyo estatal recibirían. Sin embargo, éstas son justamente las obras que menos requerirían del apoyo estatal por ser más fácilmente comercializables. Los criterios para la asignación del subsidio son pues, en este caso, criterios de calidad artística e involucran la participación de expertos en las distintas áreas temáticas para su aprobación.

Finalmente, está la producción de ciertos bienes culturales indispensables para la sociedad y que solamente el Estado está dispuesto a asumir, pues su rentabilidad en términos económicos es muy baja o incluso negativa, dados los costos de producción que éstos involucran. Estos monopolios naturales, como por ejemplo la recuperación del patrimonio mueble e inmueble, exigen de criterios de asignación diferentes, pues no son ni redistributivos, es decir que el gasto en ellos no se justifica porque beneficien a un sector particular de la población, ni obedecen a la necesidad de corregir fallas en el mercado, pues justamente no hay una oferta competitiva de los mismos.

A. Evaluación de proyectos de carácter redistributivo

**LAS BIBLIOTECAS PUBLICAS**

Quizá el gasto en cultura que más fácilmente se puede justificar por su carácter redistributivo es el que se destina a bibliotecas públicas. Este puede entenderse, de hecho, como complementario al gasto en educación oficial. No cabe duda del impacto positivo que éste último tiene sobre los ingresos de los sectores más pobres de la población. Así, en este caso, la participación estatal debe guiarse por criterios de equidad y centrarse en facilitar el acceso de la población más pobre a los servicios bibliotecarios<sup>9/</sup>.

La experiencia de Colcultura en esta área es amplia y la entidad ha desarrollado criterios de eficiencia que le permiten evaluar el rendimiento de los distintos proyectos. Dichos criterios describen el funcionamiento de una biblioteca en términos de el número de posibles usuarios, la coordinación de un sistema de consulta y préstamos interbibliotecarios, la rotación de materiales bibliográficos y la integración con bibliotecas especializadas (escolares principalmente). Con base en ello, la priorización del gasto de Colcultura en esta área, es como sigue:

---

<sup>9/</sup> Actualmente es política de Colcultura, debido al escaso presupuesto de que dispone la entidad, participar exclusivamente en la cofinanciación de proyectos en dotación de bienes muebles para la biblioteca (incluidos libros, documentos, sillas, etc.) y la capacitación del personal a cargo de la misma. Son estos dos rubros de gasto, entonces, los que se analizan en este aparte.



i) Los proyectos de capacitación y sistematización de bibliotecas regionales, con miras a incorporarlas en la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, se hacen prioritarios para aquellos centros que muestren la existencia de una infraestructura mínima que pueda estarse desaprovechando o subutilizando por deficiencia administrativa o de capacidad organizacional.

ii) En donde existan las condiciones de eficiencia y de gestión, será viable un proyecto de dotación. Para tal fin, se deben seguir las pautas establecidas por Colcultura<sup>10/</sup>, en donde se definen las características del personal a cargo del manejo de la biblioteca y se delimitan las funciones de los mismos. Estas personas deben ser nombradas por la alcaldía con el visto bueno del Concejo Municipal de acuerdo con el ordenamiento jurídico local.

iii) La coordinación de las actividades propias con los demás centros culturales, las escuelas, colegios, juntas de acción comunal, etc., hacen que la biblioteca actúe como elemento integrador del desarrollo social y comunitario. El apoyo de la administración pública local o regional así como de la comunidad a través de sus diversos canales de comunicación garantizan en cierta forma el éxito de los proyectos cofinanciados por Colcultura.

---

<sup>10/</sup> Véase: Mejía, Myriam, et al. "La Biblioteca Pública". Instituto Colombiano de Cultura. 1980.

iv) La evaluación de proyectos de bibliotecas debe identificar el carácter dinámico de las mismas. Así, se debe vigilar por que exista una gran variedad de temas o áreas de consulta y que éstas se actualicen o renueven permanentemente. La dinámica a la que se hace referencia tiene que ver con la necesidad de mantener por lo menos "...un título por cada habitante para la colección inicial y un incremento anual de la colección de un cinco por ciento como mínimo..."<sup>11/</sup>.

Adicionalmente, Colcultura ha elaborado un manual en dos tomos denominado "La Biblioteca Pública"<sup>12/</sup>. En él se establecen los lineamientos que deben seguirse para garantizar el óptimo cumplimiento de los objetivos previstos, así como las funciones que corresponden a la biblioteca y los mecanismos para ejecutarlas. Estos trabajos recogen experiencias de varios países con relación a las pequeñas bibliotecas y se constituyen en referencia obligada de proyectos de bibliotecas públicas regionales.

No parece pues, necesario desarrollar nuevos sistemas de evaluación en esta área. Tal vez lo único que este trabajo puede aportar, sea un mecanismo de aplicación relativamente sencilla, que le permita a la entidad combinar los criterios de eficiencia con los de equidad.

---

<sup>11/</sup> Ibid.

<sup>12/</sup> Ibid.

Cuando los criterios de eficiencia se cumplan, la rentabilidad social de estos proyectos será mayor en aquellos dirigidos a los estratos bajos de ingreso y aquellos que beneficien al mayor número de niños en edad escolar. Las comparaciones, obviamente, deberán hacerse intra-regiones, para evitar que las áreas más pobladas acaparen la totalidad del gasto. Dado este ordenamiento de prioridades, la participación de Colcultura se hará con base en los indicadores propuestos en el capítulo II. Siguiendo con el uso propuesto de los índices de NBI, estos se aplicarían entonces para financiar un porcentaje X (el NBI de la región) de usuarios menores de 18 años, en cada proyecto.

De nuevo, sería importante desarrollar evaluaciones ex post de los programas, en las que se calificaría el comportamiento del gasto de acuerdo con los criterios de eficiencia que ya posee Colcultura. Con el fin de evitar que se abandonen proyectos exitosos que requieren de continuidad por falta de recursos, los mecanismos de evaluación deberán calificar si los desembolsos adicionales permiten que el proyecto siga la senda por la que avanza hasta el momento, aprovechando de manera creciente los logros ya obtenidos. Si esto sucede, entonces el proyecto podrá entrar a competir nuevamente por la obtención de apoyo financiero de Colcultura.

## B. Patrimonio bibliográfico y documental e investigación

A nivel general, la inversión en investigación está por lo regular asociada a una gran incertidumbre acerca de los resultados que se puedan obtener y de la posibilidad de implementar los avances que puedan resultar del éxito en el proceso investigativo. Sin embargo, pese a las dificultades que existen para realizar investigación, ésta se convierte en factor clave del crecimiento y del desarrollo económico. Si hacer investigación no asegura una mejoría de las condiciones actuales de los individuos, no hacerla los condena a reproducir las condiciones actuales de escaso desarrollo. En el campo cultural la investigación es además fundamental para la indentificación de los futuros lineamientos de política cultural.

Ahora bien, sería recomendable que Colcultura coordinara su labor en investigación con instituciones como Colciencias, el ICFES, etc., para trabajar de manera conjunta en las áreas afines y poder aprovechar posibles economías de escala, evitando duplicidad de esfuerzos.

Obviamente, aún después de esta labor de coordinación, pueden quedar proyectos que ninguna otra institución financiera y Colcultura se vería obligada a asumirlos sola. Este gasto y el destinado a la recuperación patrimonial, tienen características comunes como se verá.

El gasto en investigación en la recuperación patrimonial reviste un carácter especial y es nada comparable al gasto en proyectos de tipo redistributivo como los descritos en el anterior aparte. Por una razón, y es que los beneficiarios de este tipo de gasto son todos los colombianos, independientemente de su nivel de ingreso. Más aún, la población que se beneficia de este tipo de proyecto, incluye generaciones tanto presentes como futuras.

La decisión de invertir en recuperar patrimonio o en profundizar en el conocimiento de ciertas áreas, se justifica pues únicamente en aras de la defensa de la identidad nacional o de la preservación de la historia de un pueblo para las generaciones futuras. Ello dificulta particularmente la evaluación de la bondad de este gasto y la medición de la rentabilidad social de los mismos.

Es claro que el orden de prioridades entre propuestas de recuperación o de investigación alternativas sólo puede proceder de expertos en la materia. Ahora, en lo que hace a la recuperación, una vez definida la prioridad de un proyecto, es posible comparar el costo de recuperación con el precio del bien recuperado, si no siempre sí en buena parte de los casos. Tal es el caso de las obras de arte o de parte del material bibliográfico y documental. Cuando el mercado para estos bienes existe, el resultado del peritazgo sería el llamado a decidir en favor o en contra de la intervención estatal.

Ahora, cuando no existe un mercado para los bienes a ser recuperados, la intervención estatal deberá únicamente obedecer a los criterios de prioridad determinados por expertos. Este sería el caso de la recuperación de archivos, por ejemplo, o de la investigación en general. En estos casos, importaría tener información sobre los costos de postergar la ejecución para una vigencia posterior. Así, si al postergar un proyecto se corre un riesgo muy alto de pérdida del patrimonio a recuperar, por ejemplo, éste proyecto tendrá que ser implementado rápidamente y por lo tanto se considerará prioritario.

Finalmente, el esquema de cofinanciación debería mantenerse en estos casos, y la exigencia que se haga a las regiones variar de acuerdo con su riqueza. Es decir, que la propuesta de uso de los indicadores de NBI también podría aplicarse a estos proyectos.

### C. Artes escénicas

El problema que enfrentan los productores de teatro, de ballet, las orquestas, etc, es similar. Desde un punto de vista puramente económico, su objetivo debe ser el de maximizar ventas, para por lo menos cubrir los costos totales de la producción de un evento cultural, con una limitante dada por los tamaños y los niveles de ocupación de las salas. Esto último, el nivel de ocupación, depende a su vez del éxito promedio de las obras presentadas, medido por el tiempo que las mismas duren en cartelera.

El "riesgo" asociado a la producción de una obra afecta diferencialmente a los productores, aumentando a medida que aumenta el carácter experimental del trabajo. Es ello lo que ha llevado a que se distinga entre grupos de teatro, orquestas o compañías de ópera de carácter comercial y de carácter experimental. Cuando se habla de grupos de carácter comercial, se habla de la producción de eventos culturales que, por las características mismas de las obras presentadas al público, enfrentan riesgos menores, mayores términos de duración en cartelera y la posibilidad de ser "reutilizados" en distintas temporadas.

Así, en Colombia, obras como "Sugar" o la "Mujer del año" pueden durar varios meses en cartelera, llenando un teatro tan importante como el Jorge Eliécer Gaitán en Bogotá, y participar con éxito similar en giras por el país. Estas obras, obviamente 'se pagan', y el subsidio estatal se hace innecesario.

A nivel mundial ocurre el mismo fenómeno llevando a que, por ejemplo, las temporadas de ópera en las grandes metrópolis europeas, estén dominadas por la presentación de obras de Verdi, Puccini o Rossini, con muy poco espacio para la presentación de piezas contemporáneas por las cuales el gran público aún no ha desarrollado un gusto que las vuelva comercialmente rentables.

Y en ello, justamente, radica la falla del mercado. Sin alguna forma de intervención, la producción de arte contemporáneo puede

verse en ocasiones seriamente limitada. Si se considera que la producción cultural es un bien social en sí misma, y que la participación del Estado en este sentido debe tender a crear mercados (vehiculando la oferta y permitiendo que la demanda crezca) ésta entonces debe estar dirigida a subsidiar el "riesgo" asociado a la producción experimental.

Ahora, entrar en la discusión de qué es creación artística o tratar de valorar la calidad de un bien cultural, es tarea que no compete al Estado. Bien al contrario, intervenir con esquemas oficiales de producción cultural es la forma más segura de amordazar la creación cultural. Por ello, el esquema de apoyo que se diseñe, sin perder de vista la razón de ser de éste, debe evitar que el Estado entre a tomar decisiones que corresponden a otros, a los ciudadanos y a los artistas.

En resumen, se busca en lo que sigue señalar mecanismos que eviten, en lo posible, que el subsidio a las artes escénicas se desvíe hacia actividades que no requerirían apoyo del Estado, evitando, al mismo tiempo, concentrar excesivamente en manos de éste último el poder de decisión.



## 1. Teatro

### a. El teatro nacional

El padrinazgo estatal puede ser motor de creación cultural aunque no está, sin duda, exento de problemas. En los países industrializados existen orquestas y grupos de teatro nacionales y a ellos se dirige la mayor parte del apoyo estatal. Algo similar a lo que sucede en Colombia con las orquestas sinfónica (Colcultura) y filarmónica (Distrito).

Ahora bien, antes que pretender copiar las experiencias de la sinfónica o de la filarmónica para el teatro, valdría la pena derivar algunas lecciones de éstas y adaptar esta idea a las condiciones del teatro nacional.

Quizá el principal problema del "padrinazgo estatal" sea la aparición de grupos paquidérmicos, extremadamente costosos e ineficientes y cargados de todos los vicios de la burocracia. Este problema no es colombiano y los distintos países que lo encaran han intentado varias formas de superarlo. Por ejemplo, se cuestionan los límites que deben imponerse al "deber" estatal de cubrir los déficits de sus orquestas o compañías de teatro y el grado en el cual debe intervenir en favor de la eficiencia y la rentabilidad.

Obviamente, si se hace demasiado incapié en estos últimos elementos, las compañías estatales terminarán diferenciándose muy poco de cualquier compañía comercial y su razón de ser prácticamente desaparecería. De otro lado, si el Estado se compromete a financiar cualquier déficit que aparezca, la producción de obras de baja calidad, la ausencia de campañas de divulgación, etc, pueden llegar a ser la norma.

Con estos limitantes en mente, cómo enfrentar el problema del teatro en Colombia? En primer lugar, en el país no existe un grupo nacional. El teatro, se ha desarrollado entre nosotros a partir de agrupaciones privadas que han obtenido apoyo en forma desarticulada y básicamente de acuerdo con su capacidad de acceder a auxilios parlamentarios. Si se quisiera llegar a una figura similar a la del teatro nacional, una forma interesante de lograrlo sería que el Estado asumiera una parte sustancial de los costos de funcionamiento de un grupo durante un año.

Este grupo sería elegido por concurso por un comité conformado por representantes de los grupos de teatro profesionales, de Colcultura y por críticos o escritores elegidos por ellos. Además de premiar la calidad, creatividad, etc, de los montajes propuestos, el concurso debería limitar la participación a grupos consolidados de acuerdo a un número N de años de funcionamiento o un número N de montajes en los últimos X años. Dada la escasez de recursos, el monto de la financiación deberá tener un tope máximo.

La propuesta es que el 33% de los gastos de Colcultura en teatro se dediquen a apoyar el "grupo nacional". En 1990, ello habría equivalido a 21 millones de pesos (Colcultura destinó al teatro (funcionamiento e inversión) 64 millones de pesos el año pasado, festivales de Bogotá y Manizales excluidos. Ver Cuadro 4). Según información de Colcultura, el aporte de la entidad a montajes y funcionamiento de los diversos grupos de teatro en 1990 no superó en ningún caso los 4 millones de pesos. Y según una encuesta recientemente realizada a grupos de teatro bogotanos, el costo promedio del montaje de una obra es de 10 millones de pesos en la capital<sup>13/</sup>.

Cuadro 4

**ASIGNACION DEL PRESUPUESTO DE COLCULTURA POR AREA TEMATICA**  
(millones de pesos)  
(1990)

	Area Temática											
	O	F	CI	TM	BD	FC	CP	M	AH	B	P	I
Tot												
Nal.	83	75	8	64	17	27	13	49	10	10	41	31
%	18	16	2	14	4	6	3	11	2	2	9	7

O:Orquestas y Bandas; F:Festivales y encuentros; CI:Coros e Institutos; TM:Teatro y/o Montajes; BD: Ballet y Danza; FC: Fundaciones Culturales; CP: Conservación Patrimonio; M: Museos; AH: Academias de Historia; B:Bibliotecas; P:Planeación; I:Investigación;  
Incluye Funcionamiento e inversión. Se destinaron además 25 millones de pesos a otras áreas no especificadas.

Fuente: Colcultura

<sup>13/</sup> Ver Coyuntura Social No. 4.FEDESARROLLO, Bogotá, Mayo de 1991.

Este incremento sustantivo en el aporte estatal a la creación teatral debería reflejarse rápidamente en la oferta del grupo nacional, medida tanto en la calidad como en el número de funciones y nuevos montajes producidos. Si el comité encuentra que la respuesta del grupo ha sido satisfactoria en este sentido, el mismo grupo continuaría contando con el apoyo estatal al año siguiente. Ello garantizaría continuidad a la producción teatral del grupo y serviría de estímulo para usar adecuadamente el subsidio.

Ahora, obviamente 21 millones de pesos en 1990 habrían sido un aporte interesante, dados los niveles actuales de apoyo estatal, pero estarían lejos de cubrir todos los costos de funcionamiento e inversión del grupo "nacional". Así, y esto es muy importante, el esquema de cofinanciación se mantiene y sigue compitiendo al grupo obtener recursos por taquilla o mediante la participación de la empresa privada. Se trata de racionalizar el apoyo estatal, pero en ningún caso de sugerir la aparición de un teatro del Estado, administrado y dirigido por el Estado. La dirección y administración seguirían siendo del dominio del grupo.

Finalmente, importa enfatizar la necesidad de intervenir en la formación de una mentalidad empresarial hasta el momento ausente en la mayoría de los productores de bienes culturales. En este sentido, la decisión de si la respuesta del grupo fue "satisfactoria" podría considerar un criterio adicional al mencionado de calidad, y que podría llamarse de "desempeño

empresarial". Este último sería evaluado por Colcultura según los siguientes dos indicadores.

**i. Tasa de ocupación de la sala nacional**

Pensamos que si la ocupación de la sala nacional es inferior a un 70%, en promedio, durante el año, el apoyo gubernamental debería retirarse al grupo. De este modo se espera enfatizar la responsabilidad económica del grupo, el cual, para mantener el apoyo estatal, deberá desarrollar campañas de divulgación, formas novedosas de mercadeo, escogencia de horarios que faciliten el acceso del público y/o establecer esquemas de funcionamiento que combinen montajes riesgosos con montajes más rentables, reduciendo así su dependencia del apoyo estatal, el cual en Colombia es necesariamente reducido.

**ii. Ingresos por boletería**

No deberían ser inferiores al aporte de Colcultura. Se espera con esto llevar no sólo a obtener altas tasas de ocupación, sino a que el grupo de teatro desarrolle esquemas eficientes de discriminación de precios con miras a rentabilizar en lo posible su actividad.

Para que Bogotá, Medellín o Cali, no sean las únicas beneficiarias de este subsidio, el grupo nacional deberá efectuar un cierto número de giras por el país. En estos casos, el aporte

financiero de Colcultura deberá hacerse como contrapartida a aportes regionales en una proporción que variará según la riqueza de los municipios, es decir, utilizando los índices de NBI propuestos en el capítulo II.

**b. Subsidio a la construcción de sedes.**

Gran parte de los grupos de teatro colombiano no cuenta con sedes propias. Aunque Colcultura no está financiando en este momento la construcción de sedes, pensamos que esta política debería revisarse, tanto si se acoge la propuesta de crear grupos de teatro nacionales "anuales", como si esta se rechaza. Salas más grandes, mejor situadas desde el punto de vista del mercado, con parqueaderos, posibilidades de transporte, etc, harían viable un incremento de ventas y contribuirían a rentabilizar más rápidamente la producción cultural.

Creemos que, en muchos casos, el patrimonio inmueble podría adaptarse para servir de salas de teatro. Estas salas también podrían alquilarse a grupos privados que no tengan sede propia, con arriendos bajos, lo cual sería una forma de subsidio interesante para ellos.

### c. Subsidios directos al teatro privado

Parte del presupuesto de Colcultura seguiría, en este esquema, estando dedicado a subsidiar al teatro "privado", entendido éste como el resto de grupos distintos al teatro "nacional". Se propone que esta proporción sea igual a dos terceras partes del gasto destinado a teatro. La proporción de la cofinanciación seguiría la propuesta hecha en el capítulo II, es decir, en relación con la riqueza relativa de los departamentos en los que se ubiquen los grupos solicitantes.

Para obtener el subsidio, los grupos solicitantes deberán demostrar su capacidad para cubrir el porcentaje de costos restante. De nuevo, es importante que el apoyo de Colcultura sirva fundamentalmente como palanca para lograr un mayor apoyo privado. Es decir, que se constituya en una marca de prestigio con la cual se facilite a los grupos la negociación con el sector privado haciendo atractiva su inversión en el apoyo a las artes.

Ya sea que se constituyan comites de expertos regionales, o que, en un principio al menos, las propuestas deban llegar a Bogotá previa selección de los CORPES, la asignación del subsidio deberá tener en cuenta la calidad artística de la obra.

Finalmente, el incumplimiento con el Estado debería acarrear costos, por ejemplo haciendo que los grupos que incurran en

incumplimiento no puedan obtener subsidios durante los cinco años siguientes.

Según el esquema propuesto, las aplicaciones para subsidios a montajes de teatro deberán incluir la siguiente información.

1. El manuscrito de la obra.
2. Hoja de vida del director y de los principales actores.
3. Estimación de los costos directos del montaje.
4. Estimación de ingresos esperados por taquilla.
6. Monto del subsidio demandado.
7. Garantías de otras fuentes de ingreso que cubran el resto de los costos totales.
8. Certificado de cumplimiento si ha recibido con anterioridad apoyo de Colcultura en la realización de otros proyectos.

#### i. Criterio de calidad

Dado que se quiere dar prioridad a este factor, se podrían exigir inicialmente únicamente el manuscrito de la obra y las hojas de vida de los participantes, que deberán ser evaluadas en el contexto del desarrollo teatral en el departamento al que pertenece el grupo solicitante. Una vez que se de un visto bueno a la calidad del montaje propuesto, se pedirá a los aplicantes enviar información relativa a costos, ingresos y subsidio esperado.



## **ii. Estimación de Costos directos**

La cofinanciación deberá limitarse a cubrir un porcentaje de los costos imputables a la obra propuesta. Estos son los costos directos del montaje.

En la estimación de los costos directos se incluirán básicamente sueldos y/o honorarios de los artistas, materiales y equipos y viajes. Se deberá entonces especificar el número de personas con su sueldo y el número de semanas durante las cuales se espera tener la obra en cartelera y el número de semanas de trabajo preparatorio.

## **iii. Ingresos esperados**

Colcultura podrá otorgar subsidios inferiores a los demandados. En este caso, la propuesta deberá rehacerse recortando las metas propuestas de modo que los ingresos estimados (por boletería y otras fuentes) basten para la realización del proyecto.

## **iv. Certificado de cumplimiento**

Esto implicaría, obviamente, la sistematización de la información de Colcultura con respecto a los desembolsos realizados, sean estos grandes o pequeños. Se trata, y de eso somos conscientes, de un

esfuerzo considerable. No obstante, sin que el mismo se realice, hablar de evaluación de proyectos culturales puede resultar pueril.

Cada grupo beneficiario tendría que enviar a Colcultura un informe final de las actividades realizadas en el proyecto con las justificaciones necesarias (Programas, funciones realizadas, ingresos por taquilla, etc). Sobre la base de este informe final, se obtendría un certificado de cumplimiento que haría al grupo elegible para nuevos subsidios en años siguientes. El incumplimiento impediría que el grupo recibiera apoyo de Colcultura en cinco años.

## **2. Orquesta sinfónica**

En el Cuadro 5 se presenta el desempeño de la orquesta en 1991, medido por el número de presentaciones de la orquesta en el Colón y en otros teatros.

## Cuadro 5

DESEMPEÑO DE LA ORQUESTA SINFÓNICA  
(1991)

Teatro Colón	León de Greiff	Camarín del Carmen	Teatro Colsubsidio
26 abril	21 marzo	19 abril	17 mayo
27 abril	3 mayo	20 abril	28 junio
10 mayo	31 mayo	24 mayo	9 agosto
11 mayo	7 junio	25 mayo	13 septiembre
14 junio	19 julio	21 junio	19 noviembre
16 agosto	26 julio	22 junio	21 noviembre
27 septiembre	2 agosto	23 agosto	23 noviembre
8 octubre	30 agosto	24 agosto	
11 octubre	6 septiembre	20 septiembre	
18 octubre	4 octubre	21 septiembre	
21 octubre	6 diciembre	25 octubre	
31 octubre		26 octubre	
26 noviembre		8 noviembre	
28 noviembre		12 noviembre	
30 noviembre		14 noviembre	
13 diciembre		16 noviembre	
14 diciembre			
-----			
Otros	Fuera	Bogotá	
22 marzo	24 marzo	Ibagué	
12 agosto	25 marzo	Armenia	
5 diciembre	27 marzo	Cali	
	28 marzo	Popayán	
	30 marzo	Pasto	
	1 abril	Pereira	
	2 abril	Manizales	
	9 noviembre	Zipacón	

Nota: hubo también presentaciones en febrero 22 y en marzo 1, 2, 8, 15 y 16.

Fuente: Blanca Cecilia Carreño, Coordinadora Orquesta Sinfónica.

Lo más importante a destacar de este cuadro es la irregularidad de las presentaciones de la orquesta en el Teatro Colón que es, no obstante, su sede principal. Ello muy probablemente se relacione con los bajos niveles de ocupación de la sala.

En efecto, lo que el cuadro deja de decir es aún más preocupante: las 10 u 11 presentaciones que han tenido lugar en el Colón, en lo que va corrido del año, se han realizado con tasas de ocupación cercanas al 10%.

Esta información no es nueva. Los problemas de la Sinfónica y del Colón han sido motivo de amplia polémica y, en lo que hace al teatro, se perfilan soluciones diversas, entre las cuales se incluye el convertirlo en una fundación y liberar así a Colcultura de la gestión del mismo. No obstante, al parecer no existe un unanimidad en torno al diagnóstico del problema de la Sinfónica.

De una parte, es un hecho que en presentaciones fuera del Colón la Sinfónica obtiene mayores niveles de asistencia. Superiores en el Camarín del Carmen y en Colsubsidio, por ejemplo, a juicio de funcionarios de Colcultura porque estas dos salas contratan por fuera los solistas y elevan así la calidad de los conciertos. Y muy superiores también en el León de Greiff, sala cuyos niveles de ocupación fácilmente superan el 100%.

Se ha aludido también a problemas de localización del teatro Colón, a la inseguridad en el centro y a la carencia de transporte adecuado. Nada de ello explicaría, no obstante, la baja asistencia al Colón y los altos niveles de ocupación del Camarín o de la sala Luis Angel Arango, situadas a pocas cuadras del Colón y con horarios de funcionamiento muy similares.

El problema a nuestro parecer, es de la Sinfónica. No del centro de bogotá, no del teatro colón, no de los solistas que puedan contratar las fundaciones privadas por fuera del país. La orquesta filarmónica de hecho, tiene casa llena con o sin figuras. La diferencia debe buscarse más bien en las políticas de promoción de fundaciones como el Camarín del Carmen, o en la regularidad de las presentaciones de la filarmónica. Es decir, en las políticas de divulgación de los unos y en la ausencia de una política, buena o mala, de la Sinfónica.

Los bajos niveles de asistencia al Colón cuando la orquesta se presenta, no sorprenden si se considera que el público tiene poco acceso a publicidad, que los días de presentación no son fijos y que no hay mecanismos que faciliten las compras de boletas o las reservaciones. Es más, entre el público bogotano la Sinfónica cuenta con pocas simpatías y la evaluación que se hace de la calidad de ésta deja mucho que desear.

La forma en la que se está garantizando el subsidio a la Sinfónica explica buena parte de los problemas mencionados. Actualmente, el Estado garantiza cubrir los déficits de la Orquesta. El presupuesto que se le destina, se basa en la historia de déficits pasados que sirven como base de información para proyectar déficits futuros. De esta forma, la orquesta no tiene ningún incentivo en reducir costos o incrementar ingresos. Bien al contrario, tal actitud sería costosa para la orquesta, pues una reducción del déficit presente se reflejaría en menores desembolsos futuros.

El fenómeno se ha observado en otros países que han utilizado el mismo sistema de subsidio. Bajo tales circunstancias, la actitud racional de los directores de la orquesta es elevar costos, por ejemplo pagando a los músicos salarios superiores a los necesarios según el mercado; no hacer esfuerzos por incrementar ventas, por lo que es corriente en estos casos que el público encuentre difícil comprar las boletas, hacer reservaciones o hasta enterarse de los programas presentados; no desarrollar sistemas de discriminación de precios, ni recurrir a otros medios de aumentar ingresos como realización de grabaciones. En resumen, la racionalidad que se crea desvirtúa en buena parte la razón de ser del apoyo estatal a la cultura.

Pero habría aún otro factor que valdría la pena explorar. De las orquestas del mundo que funcionan, ninguna es estatal. Hay, sí,

orquestas departamentales o cantonales o de una gran ciudad y hay orquestas que son empresas mixtas con porcentajes importantes de participación privada en su gestión. Sin tener que salir de Colombia, la orquesta filarmónica tiene, según los indicadores que aquí se han observado, un comportamiento superior al de la Sinfónica. En estos casos, incluso si el sistema de subsidio utilizado tiene los problemas mencionados más arriba, parecería haber incentivos que contrarrestan la ineficiencia.

El Estado no es buen gestor. Por lo menos no de orquestas Sinfónicas. Siete u ocho conciertos fuera de Bogotá en este año ni mejoran ni empeoran la imagen de un gobierno en el país. Que el público bogotano aplauda a la Sinfónica tampoco le añade gran cosa. La orquesta entonces aparece como un monstruo sin cabeza, o si se quiere, con una que le queda demasiado grande. Es distinto cuando el gestor es la ciudad. No porque los problemas de orden burocrático desaparezcan, sino porque el público es el elector. Es decir, porque en este caso sí puede haber confluencia de intereses políticos y culturales. Esto tiene que redundar en el fortalecimiento de estructuras organizativas capaces de velar por un buen funcionamiento de la orquesta, por mayores exigencias de calidad, etc.

Lo anterior se deja como una hipótesis que valdría la pena estudiar más a fondo. La respuesta a la pregunta de quién debe ser el 'dueño' de la orquesta, escapa con creces al alcance de este

estudio. Pero probablemente sea ésto lo que deba resolverse en primera instancia si se pretende que el país tenga una orquesta de alta calidad. Ahora, según se dijo más arriba, aunque importante ésta no es la única pregunta por resolver. Resta el problema de los subsidios, razón de este trabajo, y que subiste sea quién sea quien mande en la orquesta.

Dado que el origen del problema se encuentra en el compromiso estatal de financiar los déficits que se presenten, la transformación de la forma de subsidio tendría que dirigirse a lograr algún mecanismo para condicionar el apoyo al cumplimiento de ciertos requisitos, que aumenten la responsabilidad empresarial de la orquesta así como su compromiso con una labor de divulgación cultural.

Paulatinamente, el Estado podría ir dejando una mayor responsabilidad financiera en manos de la orquesta. Por ejemplo, podría limitarse el subsidio al 80% de los costos totales de producción de la orquesta (Tal como se observa en el Cuadro 1, esta cifra, 80%, es el máximo aporte en el mundo).

Si la orquesta es incapaz de cumplir con este requisito, se generaría una deuda con el Estado deducible del presupuesto que se otorgaría en el año siguiente. De esta forma, se restarían incentivos a inflar los costos de producción, y se obligaría a la



Orquesta a desarrollar políticas para ampliar su cobertura con fines lucrativos.

Lo anterior no tiene por qué ir en contra de la vocación democratizadora de Colcultura. Funciones de gala, discriminación de precios, etc, permitirían a la Orquesta incrementar sus ingresos sin eliminar con ello entradas baratas o incluso gratuitas en ciertos días. Por el contrario, incrementar ventas conllevaría esfuerzos de promoción con efectos positivos sobre la demanda de estos bienes.

Para que no se generen déficits sucesivos, el director ejecutivo de la orquesta tendría que ser responsable de la situación financiera de la misma y su contrato de trabajo podría no renovarse si en dos años consecutivos se observan deudas crecientes.

Esta forma de comprometer a la orquesta, responsabilizando a su dirección de un cierto desarrollo es, y de eso somos conscientes, difícil de implementar y puede generar conflictos entre la orquesta y Colcultura. No obstante, parece ser el único mecanismo coersitivo con el que se cuenta.

La calificación del trabajo de la dirección, de hecho, debería superar las exigencias en términos de ingreso mencionadas en los párrafos anteriores. Las cifras parecen demostrar que hace falta un

sistema de evaluación del trabajo de la Sinfónica. Dado que no es factible supeditar proporciones sustanciales del subsidio a cierto comportamiento, parecería lógico supeditar la renovación del contrato de los directores a estos logros. Esto comprometería tanto al director ejecutivo como al director artístico de la orquesta. En lo que sigue, se discuten indicadores que podrían ser utilizados para una tal evaluación.

De acuerdo con los criterios que venimos discutiendo (apoyo a la creatividad y al acceso a la cultura), el trabajo de la Orquesta debería evaluarse en términos de calidad de los conciertos y la programación, de los esfuerzos que realice en materia de divulgación a nivel nacional, y de los logros obtenidos en lo que hace a las tasas de ocupación de la sala de la orquesta, en este caso, el Teatro Colón.

Como en el caso del teatro, competaría a personal especializado, críticos de música, profesores del conservatorio, etc, emitir un juicio sobre la calidad del trabajo de la Sinfónica. El visto bueno de este comité tendría que ser requisito para la renovación del contrato del director artístico. Los otros indicadores, por el contrario, son medibles en cifras y en nuestra opinión deberían tener mayor peso en el futuro.

**i. Esfuerzos en materia de divulgación.****Medios**

El uso de la televisión y/o el radio, ensayado con mayor o menor éxito en diversas ocasiones por la orquesta, es un esfuerzo importante y cuantificable de divulgación, lamentablemente abandonado en los últimos años. Una forma de evaluar el comportamiento de la orquesta en este sentido, podría estar dada por la media correspondiente a los rating de los programas presentados por las otras dos cadenas en el caso de la televisión o por el promedio de rating de las siete principales cadenas culturales de radio, en el horario de presentación de los programas de la Sinfónica.

**ii. Tasa de ocupación del Teatro Colón**

Los muy bajos niveles de ocupación del Teatro Colón ponen en tela de juicio el papel que actualmente está desempeñando la orquesta Sinfónica en el país. Ciertamente, buena parte del problema parece deberse a la ubicación del teatro, y se alega que factores relacionados con el transporte y la seguridad inciden en la pobre asistencia que presenta el Colón. Sin embargo, debería ser responsabilidad de la orquesta el diseño de mecanismos que permitan mayores niveles de ocupación. Colcultura podría exigir de la orquesta niveles de ocupación del teatro, en los días de sus

funciones, no inferiores a los promedios de los demás teatros ubicados en el centro de la ciudad.

Esta forma de evaluación del trabajo de la Sinfónica, exigiría de Colcultura montar un programa de seguimiento a las salas mencionadas. El esfuerzo que esto implicaría estaría sobradamente justificado porque proveería a Colcultura de una base positiva para evaluar el trabajo de su Orquesta.

### iii. Giras

Dado que la Sinfónica es nacional, la realización de giras debería ser un trabajo obligado de la orquesta. En este caso, la participación de Colcultura en los costos de los viajes se haría con base en los indicadores de pobreza desarrollados en el capítulo II. Con base en solicitudes de los departamentos o municipios, y en discusión con el director de la orquesta, éste último adquiriría un compromiso frente a Colcultura de realizar un número determinado de giras en el año. La evaluación de este trabajo puede hacerse con criterios similares a los aplicados a la evaluación de su trabajo en Bogotá. Es decir, tasas de asistencia y ventas de boletería.

#### IV. APOYO ESTATAL AL ACCESO A LA CULTURA

En este capítulo se sugieren formas de subsidiar el acceso de la población a la producción cultural. Inversamente a lo que sucede con el subsidio a la creatividad, creemos que la mejor forma de lograr un mayor acceso es dirigir los subsidios directamente al consumidor. En efecto, un subsidio a productores no tiene porque garantizar menores precios. Bien por el contrario, estos subsidios pueden generar rentas a los productores, desvirtuando el carácter redistributivo que se le querría imprimir al mismo. Se proponen dos formas de subsidio al consumidor: a través de bonos y mediante taquillas subsidiadas.

##### A. Bonos para consumidores

Este sistema, consiste en la repartición de bonos "multiuso" a sectores pobres de la población con el fin de facilitar su acceso a la producción cultural. Podrían comprender a todas las artes escénicas y sería una decisión del consumidor gastarlos en éste o en aquél espectáculo. El bono tendría un precio fijo (aquí se sugiere que éste sea de \$1000. Más adelante se explica el por qué de esta cifra).

Si un usuario quiere asistir a un espectáculo con un precio superior al indicado en el bono, deberá pagar el excedente por su cuenta. El teatro, o la compañía de ballet o la orquesta, etc, que

reciba el bono, lo canjearía en Colcultura por el valor en pesos marcado en el bono.

Dado que el objetivo de este subsidio es redistributivo, la población a la que se beneficiaría se buscaría entre los alumnos de los colegios oficiales del país. Los municipios, a través de los alcaldes, solicitarían a Colcultura un número de bonos. La entidad, los repartiría a nivel nacional en proporciones correspondientes al peso de esta población sobre el total de alumnos nacionales en colegios oficiales.

A cuánto debe ascender el valor del bono? Se buscó un indicador arbitrario, es cierto, pero útil por su relativa simplicidad. Este es el precio de una boleta de cine en Bogotá, es decir \$600 en 1991, más el costo del transporte a la sala de cine, que se calculó como \$400 en promedio. El supuesto tras esta elección, es que este es el "valor" mínimo que la población le da actualmente a las actividades culturales. El subsidio del Estado se haría de modo de igualar esta valoración.

Es muy posible que los costos de producción de las obras ofrecidas en departamentos distintos a Bogotá sean inferiores a los costos en la capital. Al hacer el subsidio igual, independientemente de la región de la que se trate, se estaría beneficiando sobre todo a las áreas más pobres.

Para asegurar que el subsidio no se desvía, se entregaría un talonario de bonos al colegio, el cual, sobre solicitud de los estudiantes, llenaría los bonos con el nombre del niño. El teatro los aceptaría con presentación de tarjeta de identidad.

Para canjearlos: como no es posible saber con anterioridad cuántos bonos se harán efectivos, los grupos receptores deberán transmitir los bonos al centro para hacerlos efectivos. Obviamente, el sistema dependerá de la agilidad con la que Colcultura reembolse a los grupos por los bonos presentados. Demoras en este sentido podrían llevar a que los teatros o grupos musicales, etc, terminaran no aceptando los bonos.

#### **B. Taquillas subsidiadas**

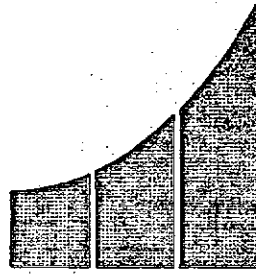
Este sistema es usado con éxito en varios países del mundo, en general por iniciativa de los productores culturales. Colcultura podría implementarlo en Colombia, poniendo a disposición de los productores culturales, puntos de venta para boletería. El subsidio correspondería al manejo administrativo y a los costos imputables al arriendo de estos puntos. En negociación con los grupos, estos puntos podrían vender boletas más baratas, por ejemplo, el día mismo de la función.

## V. SUBSIDIOS INDIRECTOS

Dado lo exiguo del presupuesto estatal para apoyar las artes escénicas, parecería interesante diseñar mecanismos que incentivarán la participación de la empresa privada en esta área. Por ejemplo, dado que los costos de publicidad llegan a representar hasta el 40% de los costos del montaje de una obra de teatro, incentivos de tipo tributario a los medios de comunicación, que cedieran o vendieran a precios bajos espacios para la publicidad de actividades culturales, beneficiarían a todos los grupos y tendrían un efecto importante sobre la demanda por estos bienes.

La excensión de impuestos a donaciones a empresas sin ánimo de lucro podría explotarse más en favor de las artes. Colcultura podría desempeñar un papel importante en esta área, constituyendo directorios de empresas interesadas en financiar las artes, y asesorando a los productores culturales en el modo de aproximar a la empresa privada con este fin. En otras palabras, el lobby frente al sector privado podría encararse como una empresa conjunta, Estado-productores culturales lo cual permitiría una mayor movilización de recursos.





# FEDESARROLLO

FUNDACIÓN PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.