



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**PARTICIPACIÓN EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS CULTURALES.
EL CASO DEL CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES (CNCA)
DURANTE 2011-2016**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

PAOLA ANDREA MORENO HENRÍQUEZ

**PROFESOR GUÍA:
MARIA PÍA MARTIN MÜNCHMEYER**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
MARÍA ELIANA ARTZ SOTO
GONZALO DE LA MAZA ESCOBAR**

**SANTIAGO DE CHILE
2013**

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS
POR: Paola Moreno Henríquez
FECHA DE EXAMEN: 3-10-2013
PROFESOR GUÍA: María Pía Martín Münchmeyer

En Chile el proceso de elaboración y definición de políticas públicas se concentra usualmente en los Ministros de Estado quienes tienen alta responsabilidad en su diseño e implementación. En este contexto, se genera una innovación institucional con la creación en 2003 de una figura pluripersonal responsable de la elaboración y definición de políticas, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), que incorpora en su estructura decisional la participación de la sociedad civil. La relevancia radica en que existe una diversidad de actores que deben relacionarse en la lógica de arreglos más colaborativos, comportamiento, que se aleja de la burocracia tradicional, que tiende a hacer más impositiva centrada en el Estado como único actor.

En esta nueva institucionalidad cultural, se consagra un primer período 'fundacional' y por el lanzamiento de las primeras políticas culturales período 2005-2010. En el año 2010 tiene lugar el segundo proceso de definición de políticas culturales, con la Política Cultural 2011-2016. En el marco de esta trayectoria es que el objetivo de la investigación es analizar los instrumentos de participación en el proceso de formulación de políticas públicas culturales 2011- 2016, identificando si hay cambios en los mecanismos institucionales y normativos que aplica el Estado para implementar los principios orientadores de las políticas culturales en Chile, además de establecer sus actores y procedimientos. El estudio de caso es de tipo exploratorio descriptivo, con uso de metodología cualitativa, mediante el análisis de contenido en base al marco conceptual, de documentación secundaria institucional. La relevancia de esta investigación radica en el aporte empírico y analítico de la participación en las políticas culturales, área que cuenta con escasos estudios sobre el caso chileno.

Del análisis realizado se concluye: Primero el cambio de signo político del gobierno de turno impacta en la orientación de las políticas en cultura, con menor participación en el gobierno de centroderecha y un esfuerzo por volver a la institucionalidad ministerial tradicional, visión que se condice con un modelo de política pública, 'de arriba hacia abajo'. Postura que difiere de los grupos focales quienes entienden la participación como el mejor y único mecanismo para construir, ejecutar y evaluar la política cultural. Abogando por la transformación de ésta en políticas y acciones "desde abajo hacia arriba", siendo el tema de la descentralización muy fuerte.

Segundo, se evidencia un desempeño limitado de la participación de la sociedad civil en el Directorio, sea por la existencia de fuertes resistencias administrativas, por el debilitamiento de los Consejeros, en términos de ejercer sus derechos a participar en el espacio generado para ello o bien por que las decisiones a abordar escapan a la competencia real que tienen, pudiéndose avanzar tanto el fortalecimiento de la participación como en la generación de mecanismos que promuevan una mayor apertura de la Administración permitiendo así la ampliación de lo público, incorporando al ciudadano no organizado, creando una red más abierta y plural, aumentando el carácter democrático de la relación Estado-Sociedad Civil. Por lo tanto el comportamiento que adopta la participación en la formulación de políticas públicas culturales 2011- 2016 nos lleva a concluir que se responde más bien a un enfoque 'de arriba hacia abajo', ya que el aparato estatal convoca a distintos agentes, pero para un objetivo concreto rescatar insumo para el Borrador de Políticas culturales 2011-2016, esta idea se refuerza aún más con la configuración de la red, que está constituida en gran parte por expertos, técnicos y la comunidad artística, cultural.

DEDICATORIA

*Con Mucho Amor y Cariño...para mi Marido y mis Hijas...Florencia y
Valentina...que me acompañen por siempre...*

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer primero al Ministerio de Justicia, que mediante sus Autoridades y Jefaturas me patrocinaron para postular a la beca Conicyt, en especial a Jaime Arellano Quintana y Fabián Pérez Cáceres, así también a Conicyt por la beca otorgada para funcionarios públicos.

Así también al cuerpo Académico y Administrativo del Magíster en Gestión y Políticas Públicas, quienes a partir de sus conocimientos y prácticas hicieron de esta experiencia una oportunidad de desarrollo tanto intelectual como humano.

En especial a María Pía Martín mi profesora Guía, por su gran aporte a esta investigación, que en los momentos más difíciles ahí estaba con una palabra de aliento y un consejo bibliográfico preciso, ¡Gracias!.

A Andrea Fernández, funcionaria de la Unidad de Estudios del CNCA, quién me facilitó el acceso a los distintos insumos y resultados de las distintas instancias de participación levantadas para la Definición de Políticas Culturales “2011-2016”.

Por último a mi círculo más cercano, esa red de apoyo incondicional, Mi marido, mis hijas, mis padres, mis suegros, hermanas...amigos/as. ¡Gracias!

Tabla de Contenido

1. Introducción	6
1.1 Objetivo General	8
1.2 Objetivos Específicos.....	8
1.3 Metodología	9
2. Gobernanza, y participación en las políticas públicas de cultura.	10
2.1 Políticas públicas: la incorporación de mecanismos de participación y gobernanza como marco de formulación de las políticas públicas.....	10
2.2. Modelos participativos de gestión e implementación de política pública.	16
2.3. Gobernanza y participación en las políticas públicas culturales en Chile	23
3. Democracia y políticas públicas en cultura ¿Nuevos Rumbos?	32
3.1 Actores principales que participan en las políticas culturales	47
3.2 La creación de la institucionalidad pública en cultura. Período 1990-2003.....	53
3.3 Cambio y consolidación institucional. Período 2003-2011.....	58
4. Análisis del Proceso de Formulación de Políticas Culturales (2003-2011).....	74
4.1. Estructura Organizacional:.....	74
4.2 El financiamiento en cultura algo más que los Fondos Concursables.....	77
4.3. La Política Nacional de cultura 2005-2010.....	79
4.4. Análisis de las instancias de participación en el proceso de formulación de políticas.....	79
5. Análisis del Proceso de Formulación de Políticas Culturales 2011-2016	85
5.1 Normativa que regula el proceso.....	89
5.2 Estructura organizativa e institucional	91
5.3. Institucionalidad de participación del CNCA	93
5.4 Análisis de las instancias de participación en el proceso de formulación de políticas.....	98
6. Conclusiones y Recomendaciones	123
6.1 Institucionalidad Cultural en Chile:	123
6.2 La identificación de las instancias de participación	127
6.3 Los actores:	129
6.4. Con respecto al análisis de la participación en el proceso de formulación de políticas culturales:.....	132
7. Referencias Bibliográficas	136
Anexos	139

1. Introducción

Durante las dos últimas décadas, nuestro país enfrentó cambios muy profundos, dando lugar a una sociedad más presente en los asuntos públicos, más informada y protagónica, lo que plantea un desafío para una nueva forma de gobernar, que integre a la sociedad civil¹, más demandante, en los asuntos públicos que antes eran concebidos solo para el Estado.

Una de las iniciativas que integra la participación en la formulación de las políticas públicas, recogiendo las necesidades de una ciudadanía más participativa, es la realizada con la creación del CNCA, el 23 de Agosto de 2003, en el marco del Gobierno del Presidente Lagos (2000-2006), dentro de su proyecto de reforma y modernización del Estado.

El presente trabajo de investigación busca analizar los mecanismos de participación en el proceso de formulación de políticas públicas culturales que se da en el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA). Esta institución fue creada por la ley 19.891 de 2003, y destaca por ser una innovación institucional, ya que a diferencia de la gran mayoría de organismos públicos que tienen una estructura vertical en la elaboración de políticas públicas, el CNCA contempla la participación de la sociedad civil en su estructura orgánica. Dicha estructura está encabezada por un órgano colegiado de dirección superior denominado Directorio Nacional, integrado por cinco personalidades destacadas del ámbito de la cultura, dos académicos y un Premio Nacional. Los representantes estatales están conformados por el presidente quien tiene el rango legal de Ministro de Estado, el Ministro de Educación y El Ministro de Relaciones Exteriores.

La creación de esta institucionalidad se enmarca en las iniciativas que se suceden a partir del año 2000, con la llegada de dicho gobierno y su objetivo de concretar una reforma que permita la participación ciudadana en la gestión pública. Así, en diciembre de 2000, el gobierno chileno inició un proyecto cuyo propósito era mejorar los mecanismos de participación ciudadana, tanto en el interior de la gestión pública como en la asociatividad con el sector civil, buscando en un principio, que las políticas y programas públicos incidieran en una mejor gobernabilidad y consolidación del sistema democrático, estimulando una sociedad proactiva que comparte un proyecto país con el Estado (Gentes, 2006). Esta línea se consolida con la promulgación de la ley 20.500 de 2011, que establece el derecho de las personas a participar en los distintos espacios de la gestión pública, acercando a los gobiernos locales y la administración central a la ciudadanía. La ley busca fortalecer la participación regulando las organizaciones y asociaciones para incentivar la participación en la gestión pública, especialmente en el ámbito local.

Según Gentes (2006), el Ejecutivo buscó una mejor y mayor gobernabilidad democrática con la Sociedad Civil: en concreto, se formularon 106 compromisos ministeriales en la perspectiva de incorporar la participación ciudadana en la gestión de sus órganos.

¹En el presente estudio se entenderá por sociedad civil, a un conjunto de instituciones, organizaciones y conductas situadas entre el Estado, el mundo de los negocios y la familia (...), esto incluye organizaciones voluntarias y sin fines de lucro de diferentes tipos, instituciones filantrópicas, movimientos sociales y políticos, otras formas de participación social e involucramiento y los valores y patrones asociados con ellos (Anheimer, 2001).

Esta visión inclusiva de la sociedad civil y su participación, específicamente en el caso del CNCA, es el tema central del presente estudio, el cual será analizado desde el concepto de gobernanza, que incorpora la perspectiva de la participación, como el trabajo en red, específicamente del gobierno multinivel. Esta opción analítica es pertinente pues estos preceptos se reflejan en el CNCA en términos de sus órganos participativos como en el Directorio, el cual es asesorado además por un Comité Consultivo Nacional; modelo que se replica a nivel regional, mediante los Consejos Regionales presididos por un Director/ra Regional, asesorado por un Comité Consultivo Regional.

El CNCA es uno de los servicios públicos que mejor representa la integración de la sociedad civil en el diseño y control de políticas públicas en sus ámbitos de competencia y dos aspira a la gestión de políticas concebida desde una perspectiva más amplia pasando de política de gobierno a política de Estado (Arntz y Soto, 2008: 739).

Según Palma (2011), al hablar de institucionalidad cultural se hace referencia al conjunto de organismos públicos y privados, instrumentos legales y financieros, de infraestructura y de articulación interna y externa, que se dan la sociedad civil y el Estado para actuar en un determinado ámbito. En tanto, cuando se habla de institucionalidad pública se hace referencia a los organismos del Estado con competencias, recursos y responsabilidades, políticas públicas e instrumentos legales y reglamentarios para un ámbito determinado. Entonces, la institucionalidad pública cultural es el conjunto de organismos del Estado, centralizados y descentralizados, que de conformidad a la Constitución Política y las leyes tienen la responsabilidad de diseñar y desarrollar políticas públicas en el campo cultural, como, también, el conjunto de instrumentos legales y financieros referidos para el sector.

En específico, la arquitectura de la política cultural es impulsada por la función primera que tiene el CNCA de “estudiar, adoptar, poner en ejecución, evaluar y renovar políticas culturales”, la cuestión es dar cuenta de los actuales desafíos del Chile de hoy en el ámbito del resguardo y difusión del patrimonio, de la protección de las culturas originarias, del apoyo a la creación artística, y del desarrollo de las audiencias, los mercados y las industrias culturales (Weinstein, 2005).

Así también Weinstein señala que la política cultural se trata de una política de Estado que, como tal, concierne tanto a los agentes públicos como privados que operan en el ámbito cultural.

A partir de esta mirada, el CNCA pretende desde su primer año de creación, implementar un esquema de acción participativa e inclusiva que permita sumar e integrar los aportes de los distintos actores del ámbito cultural. Se elaboran así las definiciones de política cultural 2005-2010, mediante el documento “Chile quiere más cultura”. Esta “carta de navegación”, resultó de un trabajo coordinado por el Directorio del CNCA y contó, gracias a la Convención Cultural del 2004, con la participación de los representantes del mundo cultural. (Muñoz del Campo, 2011).

Por otra parte, según Weinstein (2005), los compromisos asumidos en el documento “Chile quiere más cultura”, demandarán acciones no sólo del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, sino también de otros servicios, organismos públicos y ministerios, lo cual hará necesaria una debida y permanente coordinación entre todos ellos. El documento constituye también un referente importante para las políticas y acciones de los agentes y organismos privados que trabajan en la cultura.

Considerando lo anterior, resulta relevante analizar el proceso de formulación de políticas públicas culturales 2011-2016, identificando qué mecanismos institucionales y normativos provee y aplica el Estado para implementar los principios orientadores de las políticas culturales en Chile y definir los mecanismos de participación. En torno a ello es que se definen las preguntas directrices de la investigación en torno a ¿el proceso de elaboración de políticas culturales 2011-2016 asume y promueve efectivamente instancias para el diálogo y la deliberación del contenido de las mismas? ¿La administración se muestra dispuesta a escuchar y a responder al resto de los actores?

A estas interrogantes se intentará dar respuesta a través de la presente investigación, utilizando como marco normativo la redes de gobernanza y la participación en políticas públicas culturales en el caso chileno, analizando dos periodos claves de formulación de las políticas públicas en este ámbito, ocurridos en dos periodos de gobierno de distinto signo político (Ricardo Lagos 2000-2006 de la coalición de centroizquierda Concertación de Partidos por la Democracia y Sebastian Piñera 2010-2014, de la Coalición por el Cambio, de centroderecha) .

1.1 Objetivo General

El presente trabajo de investigación busca analizar los mecanismos de participación en el proceso de formulación de políticas públicas culturales que se dan en el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) entre 2011 y 2016, identificando si hay cambios respecto de los mecanismos institucionales y normativos que aplica el Estado para implementar los principios orientadores de las Políticas Culturales en Chile, además de establecer los mecanismos de participación, sus actores y procedimientos.

1.2 Objetivos Especificos

- Analizar la normativa vigente relativa al proceso de formulación de políticas culturales.
- Identificar las distintas instancias de participación en el proceso de formulación de Políticas Culturales 2011-2016.
- Identificar los actores relevantes en el proceso de formulación de Políticas Culturales 2011-2016.
- Analizar la participación en el proceso de elaboración de la política cultural 2011-2016.

1.3 Metodología

El presente estudio de caso se realiza mediante una investigación descriptiva y exploratoria estructurada a partir de un modelo de análisis de fuentes secundarias de tipo cualitativo. La primera aproximación se realiza a través de la consulta de los distintos documentos de acceso público, Balance de Gestión integral, sitio web del CNCA, la Dipres, las Memorias 2004-2010 de la Institución, las Convenciones Nacional de Culturas, las actas del CNCA (último semestre de 2011), las Políticas Culturales 2005-2010 y 2011-2016, el proceso de elaboración y su metodología, entre otros.

Sin perder de vista la trayectoria histórica del caso y la evolución de su normativa, estructura y organización desde el año 2003 a la fecha, el análisis se centra en la formulación de las políticas públicas culturales período 2011-2016, para lo cual se definieron cinco instancias de análisis a partir de esta recopilación:

- La normativa que regula el CNCA (Estructura, Órganos, Fondos)
- La normativa que regula el proceso de formulación de políticas culturales.
- Institucionalidad participativa.
- Instancias de participación en el proceso de formulación de políticas culturales 2011-2016.
- El posicionamiento e intereses de los actores partícipes del proceso.

Para la identificación de los actores relevantes dentro del proceso, se confeccionó un mapa de actores sociales, instrumento analítico que permitió identificar a todas las personas y organizaciones que pueden ser relevantes en el proceso de diseño e implementación de las políticas culturales chilenas durante el período 2011-2016. Se establecieron los actores individuales, grupales y organizaciones y las características relevantes de los mecanismos, herramientas e incidencia en el proceso de toma decisiones, su interés en la problemática, y la posición que podrían adoptar frente al tema en cuestión, para lo cual se utilizó el modelo de Participation and Social Assessment: Tools and Techniques, de Rietbergen-McCracken y Narayan (Banco Mundial, 1996).

Por último, el análisis de la información obtenida en fuentes secundarias se realizó mediante un análisis de contenido, que pretende conducir a una descripción e interpretación fundada del contenido manifiesto. En este sentido, el análisis de contenido se entiende como el “conjunto de métodos y técnicas de investigación destinados a facilitar la descripción e interpretación sistemática de los componentes semánticos y formales de todo tipo de mensaje, y la formulación de inferencias válidas acerca de los datos reunidos” (Krippendorff, 1990).

La relevancia de la presente investigación está dada, entre otras cosas, por dos cuestiones fundamentales: la necesidad de investigar la evolución de los mecanismos de participación instalados en el CNCA y los cambios y desafíos que se enfrentan transcurrido ya 10 años desde su creación. Por otra parte, se busca contribuir al conocimiento en este campo, pues como señalan Artz y Soto (2008: 738) “no existe una sistematización y evaluación del impacto que ha tenido la creación o reconocimiento de los órganos colegiados, particularmente de aquellos que consideran la participación de la sociedad civil”. De modo tal que los datos y análisis realizados en este documento aportarán a la generación de evidencia empírica sobre los mecanismos de participación en la formulación de políticas culturales en Chile.

2. Gobernanza, y participación en las políticas públicas de cultura.

En las sociedades democráticas actuales es cada vez más importante considerar la participación en la formulación e implementación de las políticas públicas. Ese contexto está acompañado por una mayor presencia de diversidad de actores, y no sólo el Estado en este proceso. De allí que surgen los procesos de trabajo en red y el impulso a la gobernanza como nueva manera de entender el vínculo entre el Estado y sociedad en la elaboración de las políticas públicas. La gobernanza comúnmente se utiliza para referir a un "Nuevo modo de Gobernar", significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil, (Mayntz, 1998). Este marco es pertinente de aplicar en el caso de las políticas culturales, donde existe trabajo en red y participación ciudadana en el diseño de las políticas del sector.

Es así como en esta sección se pretende mostrar lo importante que resulta hoy considerar el concepto de gobierno colaborativo en la formulación de políticas públicas, entendido este como la integración de la sociedad civil a las cuestiones resolutorias del Estado, considerando las fortalezas que se le atribuyen en términos de mejorar la legitimidad, la calidad democrática y la mayor corresponsabilidad en los asuntos públicos.

También no es menos cierto que procesos de innovación institucional revelan límites y dificultades a considerar, así como señala, Blanco y Goma (2003), la teoría de redes de políticas nos habla de la posibilidad de un escenario de gobernanza elitista, caracterizado por la participación de pocos actores y poco plurales desde el punto de vista de sus intereses y valores. Es así como la marginación de las entidades ciudadanas y, sobre todo, de la ciudadanía no organizada a favor de otros actores de elite parece ser un riesgo permanente dentro del nuevo paradigma de la red.

Es así como a partir de estos límites o dificultades que pueden presentar las redes de gobernanza surge la necesidad de analizar modelos de análisis más participativos de implementación de políticas, siguiendo a Peters, distingue dos tipos alternativos del proceso los cuales son los modelos *bottom up* o 'de abajo hacia arriba' y *top down* o 'de arriba hacia abajo', los que se describen en la presente sección en función del grado de participación de estos.

2.1 Políticas públicas: la incorporación de mecanismos de participación y gobernanza como marco de formulación de las políticas públicas.

Una primera definición sobre cómo entender la gobernanza, proviene de Mayntz (1998), para quien gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. Una forma relacionada de colaboración

son las redes mixtas de actores públicos y privados que se observan en los niveles más específicos de las políticas.

La gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos. Esta concepción nos remite a la ya clásica de Kooiman, quien propone definir la gobernanza como “los patrones y estructuras que emergen en un sistema socio político, como el “común resultado” de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados” (Kooiman 1993:258).

Asimismo en la gobernanza moderna las instituciones estatales y no estatales, los actores políticos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La cooperación entre el estado y la sociedad civil para la formulación de políticas públicas, puede llevarse a cabo de diferentes maneras Mayntz (2001). En sociedades democráticas la gobernanza robustece esta condición al considerar nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, donde el Estado se visualiza como un actor más y que las interacciones entre ellos se desarrollarían de manera más igualitaria, cooperativa y simétrica.

En las redes de políticas el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad. El Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible, y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la elaboración de una política, que al momento de su aplicación encuentra más aceptación que resistencia.

Gobernanza se puede definir entonces, como la relación social entre el Estado y la sociedad civil, con el fin de resolver problemas colectivos y lograr el bienestar público a través de la formulación de políticas públicas que incluyan de forma efectiva la participación ciudadana. Particularmente en el caso de la Cultura en Chile, se concibe ésta más allá del Estado y de los gobiernos, abarcando a un vasto conjunto de instancias, agentes, instituciones, organizaciones, incluyendo las empresas privadas (Garretón, 2008: 76).

Así también de la Maza, (2011), señala que los cambios institucionales que redundan en “apertura” del Estado a la sociedad facilitan el surgimiento de una ciudadanía “activa” y “deliberante”. De este modo el rol del Estado no culmina con el reconocimiento legal de ciertos derechos de ciudadanía “pasiva” sino que puede ir más allá. Es ahí donde se abre el espacio de la participación, que puede involucrar la definición de intereses, prioridades y control del quehacer público, incidir en la toma de decisiones, deliberar argumentativamente y ampliar los temas de la agenda política y coordinar sus esfuerzos para la generación y ampliación de bienes públicos.

Es así como a partir de este planteamiento podemos observar que la participación ciudadana puede asumir distintas modalidades y resultados, los que pueden alcanzar o no una mayor profundización democrática.

Ello en el marco que los gobiernos dependen cada vez de otros actores, privados y de la sociedad civil para formular diagnósticos adecuados de los problemas colectivos y para movilizar los recursos (políticos, técnicos, financieros...) necesarios para dar respuesta a esos problemas. Si bien es cierto que las administraciones reconocen, cada vez más, la necesidad de generar nuevas formas de abordaje transversal de los problemas públicos, las resistencias culturales y organizativas en este sentido son fuertes y la lógica tradicional de la especialización continúa predominando; la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana ha ido en aumento a lo largo de los últimos años, muy especialmente en la escala local, aunque este tipo de espacios continúan siendo más la excepción que la regla (Blanco y Gomá, 2006).

El fortalecimiento de la representatividad democrática pasa necesariamente por considerar la existencia de distintos actores, sean estos del ámbito social, político, gubernamental y económico, sus intereses e interrelaciones, de tal manera de construir paulatinamente más y mejores espacios de coordinación y comunicación.

Crecientemente la participación cobra importancia como mecanismo de fortalecimiento de la democracia, especialmente cuando los canales formales (elecciones, partidos políticos, militancia) se encuentran cuestionados como señala (Jouve, 2004).

Más aún si consideramos como elemento definitorio la complejidad de los asuntos públicos, cada vez se hace más difícil diagnosticar con certidumbre y certeza la resolución de los problemas colectivos, las alternativas son múltiples y el impacto variado. La autoridad o el poder rara vez radica en un solo actor por tanto la gobernabilidad demanda mecanismos de persuasión, negociación e interrelación para concluir con éxito los procesos de política pública. Este escenario supone el reconocimiento de múltiples actores y niveles con intereses y recursos a aportar en las políticas públicas (Blanco y Gomá, 2006).

La sociedad se ha ido transformando producto de mayor conocimiento y cultura, lo que conlleva que el mecanismo de reelección cada cuatro años de las élites políticas no sea suficiente, dando paso a nuevas oportunidades de actuación en la vida política, rompiendo así con la creencia que los técnicos y políticos ostentan el monopolio del saber.

Esta situación supone otra nueva oportunidad para llevar la política mucho más allá de técnicos y políticos, producto de que estos públicos temáticos constituyen un núcleo de ciudadanos que pueden rivalizar con ello en información y competencia, en los temas de interés.

En un Estado democrático como el chileno, es necesario el involucrar a la sociedad civil en los procesos de política pública aunque sea complejo abordar intereses colectivos disímiles que no responden ciertamente a criterios homogéneos. Sin embargo, recurrir exclusivamente al saber de los expertos ya no es suficiente, pues la participación de la sociedad civil robustece las democracias otorgando mayor credibilidad, confianza, y legitimidad en los gobiernos, por cuanto

nace una especie de corresponsabilidad implícita ante las decisiones adoptadas en conjunto y los posibles resultados de estas.

El estudio de la gobernanza es multidireccional y se ha asociado a diferentes ámbitos, modalidades de actores y niveles de gobierno (local, subnacional, nacional y supra nacional) con el fin de estudiar patrones, estructuras y reglas del juego que facilitan o limitan la articulación e interacción socio política. (Natera, 2004:6), pudiéndose distinguir, según este autor, los siguientes campos de desarrollo de la perspectiva de la gobernanza:

- a) En el ámbito de la gestión pública, en su conexión con el paradigma de la Nueva Gestión Pública (Hood, 1991. En: Natera, 2004).
- b) En el ámbito del análisis de las políticas públicas, donde gran parte de la literatura anteriormente predominante sobre “redes de políticas públicas” (policynetworks) ha sido reformulada y reinterpretada en el marco de la gobernanza. (Rhodes, 1997; Zurbriggen, 2004. En: Natera, 2004).
- c) En la economía política, donde el intercambio público –privado ha pasado a concebirse en términos de gobernanza y numerosos estudios investigan el papel de las autoridades públicas en los procesos de coordinación de sectores de la economía.
- d) En el ámbito de la gestión empresarial (Williamson, 1996. En: Natera, 2004).
- e) En las relaciones internacionales, donde se ha venido desarrollando un interés creciente por estudiar las tendencias hacia la “gobernanza sin gobierno” o “gobernanza global” (Rosenau y Czempiel, 1992. En: Natera, 2004).
- f) En la estrategia de algunas organizaciones internacionales, en el sentido de las Naciones Unidas junto al fondo Monetario internacional y el Banco Mundial, Naciones Unidas inicio una estrategia a gran escala promoviendo la “buena gobernanza” (good governance) en tanto que nuevo objetivo de reforma en los países del tercer mundo, desde presupuestos claramente normativos.
- g) En el terreno de la política urbana, donde el estudio de la “gobernanza local” y, en particular; de las redes de participación ciudadana ha sido particularmente fructífero.
- h) En el ámbito de la actual Unión Europea, para destacar la naturaleza negociada de las relaciones entre instituciones locales, regionales, nacionales y transnacionales en el desarrollo de las políticas comunitarias, en lo que ya se da en llamar “gobernanza multinivel” (Bulmer, 1994. En: Natera, 2004), y que tienden a convertir a la Comisión en una auténtica “organización- red” (Metcalf, 1995. En: Natera, 2004).

Según Natera (2004) la idea de gobernanza se utiliza de distintas maneras y adquiere múltiples significados, aunque hay un acuerdo básico acerca de que la gobernanza se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que se han difuminado los límites entre los sectores público y privado. De hecho la idea de buen gobierno surge en el contexto de la llamada crisis de la gobernabilidad en tanto que un discurso de la eficiencia enfatizaba, en el *policy –making*, la relevancia de las interacciones Estado-sociedad, así como la coordinación horizontal entre múltiples agentes sociales, tales como las administraciones públicas, empresas privadas, asociaciones profesionales y de voluntariado, sindicatos, movimientos ecologistas etcétera.

Para efectos de esta investigación se analizará la Gobernanza siguiendo a Blanco y Gomá, (2003), entendida como un espacio potencial de profundización democrática.

Según estos autores, en la lógica de la gobernanza es aceptar y gestionar la complejidad en los procesos de Gobierno: reconocer múltiples actores y niveles de intereses y con recursos a aportar en las políticas, gestionar las interrelaciones a fin de provocar acciones integradas; articular la diversidad y fragmentación a través de la coordinación o la integración.

Así también señalan que las redes de Gobernanza implican tendencias de superación de las rígidas divisiones del trabajo político, a lo menos en tres sentidos:

a) Las redes inter-gubernamentales, o de gobernanza multinivel

Dimensiones	Redes de Gobernanza Multinivel local-global
- Relaciones de poder entre niveles de gobierno	- Interdependencia
- Distribución de responsabilidades	- Compartidas
- Agencias locales	- Amplias
- Roles locales	- Estratégicas

b) Las redes inter-organizativas horizontales o de intersectorialidad

Las agendas de políticas públicas han tendido a sectorializarse rígidamente por campos temáticos, en términos organizativos las organizaciones públicas son altamente especializadas y escasamente interrelacionadas entre sí. La gobernanza pretende articular en red de organizaciones que tradicionalmente habían actuado desde el aislamiento y la competencia.

c) Las redes público –privada y participativas.

La gobernanza resalta el carácter confuso de la separación entre el ámbito privado y público y resitúa las responsabilidades colectivas en un espacio compartido entre ambas.

En este sentido se hace referencia a como mínimo dos procesos simultáneos, no siempre fáciles de conciliar: por una parte la incorporación de organizaciones lucrativas, a través de su participación en foros públicos de deliberación y/o del establecimiento de relaciones de agencia

para la resolución de problemas públicos; por otra parte la abertura de nuevos espacios de participación ciudadana.

La gobernanza conlleva una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos de gestión.

En la actualidad el concepto de autoridad ya no se encuentra tan ligado a la capacidad de imponer decisiones y de regular jerárquicamente los comportamientos sociales, sino a la capacidad de influencia y liderazgo del conjunto de la red. Crear los marcos necesarios para el intercambio y la cooperación entre actores diversos, de convencerlos de los beneficios colectivos y ofrecer los incentivos necesarios para que se impliquen en ella.

La gestión de redes se trabaja en dos niveles diferenciados:

- **La gestión de las interacciones internas**, a) activar la red; b) Fortalecer la densidad relacional, c) Fortalecer la intermediación.
- **La gestión de la estructura de la red**, a) Incidir sobre la configuración básica de la red; b) Incidir sobre las distribuciones de poder, c) Incidir sobre los valores y las percepciones.

Así se observa que el espacio más importante de cooperación Estado-sociedad son las redes de actores públicos y privados que se observan en niveles específicos o sectores de las políticas. El surgimiento y la importancia creciente de las redes de políticas constituyen uno de los rasgos singulares en la forma moderna de gobernar. Para muchos analistas, se está produciendo una transformación en los roles de las autoridades estatales con el paso del ejercicio jerárquico (“gobierno”) a la gestión de redes de actores individuales o colectivos de diversa naturaleza (“gobernanza”). De hecho, la idea de gobernanza se vincula de forma predominante a la de gestión de redes.

En las redes de políticas, el Estado y la sociedad se acoplan de modo flexible, y la interacción en el interior de la red puede producir el consenso necesario para facilitar la formación de una política y, de este modo, que en el momento de su aplicación encuentre menos resistencias. Esta manera de elaboración de políticas se adapta mucho mejor a los escenarios sociales complejos y dinámicos, cuya coordinación resultaría difícil cuando no imposible desde el punto de vista práctico si el Estado interviniera de forma monopolística o exclusiva (Marsh, 1998: 8-9). Entre las ventajas de las estructuras en red se suele destacar, precisamente, su capacidad para fomentar la eficacia y la innovación, porque “(a) permiten acceder a una variedad mayor de fuentes de información; (b) ofrecen mayores oportunidades de aprendizaje; (c) ofrecen bases más flexibles y estables para la coordinación y el aprendizaje interactivo; (d) representan mecanismos adecuados para la creación y el acceso al conocimiento tácito” (Prats, 2004: 23).

Desde esta perspectiva, se puede concebir la política pública como un micro escenario diferenciado poblado de estructuras político-administrativas, valores y actores específicos,

públicos unos y privados otros, que se corresponde con el respectivo ámbito de problemas, necesidades y/o oportunidades, pero reconstruido, recreado, por las características y el estilo de esa política pública (Vanaclocha, 2001).

Una idea ésta que enlaza con la reiterada por Lowi (1972) sobre que las políticas públicas crean su propio juego político. Y asociada a la identificación de este escenario emerge la perspectiva de la política pública sustentada en el modelo reticular: una red de estructuras y actores configurada alrededor de un sector determinado de acción gubernamental. Normalmente, las redes presentan una forma organizativa plana y horizontal en contraste a las organizaciones verticales y jerarquizadas que caracterizan a modelos anteriores. Los macrosistemas organizativos horizontales promueven unas relaciones de igualdad entre los distintos agentes sociales y los actores y estructuras públicas. El mecanismo de coordinación que caracteriza a las redes es, por definición, la confianza y/o lealtad entre los integrantes. (Natera, 2004:13).

Así podemos observar que desde este enfoque la implementación de política pública reconoce distintos agentes que no actúan como sujetos absolutamente subordinables a las órdenes dictadas por las élites centrales, sino que mantienen una cierta discrecionalidad que les permite influir en su orientación, por lo que la concepción delegativa y jerárquica de la autoridad (top-down) propia de los modelos tradicionales no resulta tan efectiva en un escenario como este. (Blanco y Goma, 2003).

Es así como resulta relevante analizar modelos participativos de gestión e implementación de política pública.

2.2. Modelos participativos de gestión e implementación de política pública.

Una mirada sobre los distintos sistemas organizativos la proporciona Peters (1995), quien establece que los gobiernos democráticos liberales encuentran diferentes presiones culturales y conceptuales al elaborar y poner en práctica la política pública. En primer lugar el imperio de la ley es un principio fundamental de gobierno en las democracias liberales, por lo que se pone especial énfasis en asegurar que los deseos de los cuerpos legislativos y de los demás órganos autoritarios se cumplan tal y como se planearon.

Este autor además, distingue dos modelos alternativos del proceso de formulación de las políticas públicas, siguiendo dos grandes tipologías, ampliamente conocidas y desarrolladas en la literatura, especialmente de implementación de políticas, cuales son los modelos *bottom up* o 'de abajo hacia arriba' y *top down* o 'de arriba hacia abajo', que se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Modelos alternativos de formulación de Políticas Públicas

Categoría	De abajo hacia arriba:	De arriba hacia abajo
Énfasis	Importancia de los niveles más bajos en las organizaciones gubernamentales para determinar el significado verdadero de la política pública. Participación local, audiencias	Forma tradicional, que la ley autoriza los actos de gobierno. Imperio de la ley.

	Pensamiento plebiscitarios y de referendos, los altos ejecutivos del aparato estatal recurren directamente a la ciudadanía	Fuerza política en la formación de la ley, es la base legítima de la acción de gobierno.
	La línea alternativa de mayor participación es de favorecer a los grupos más afectados por una política pública, en vez de a la población en general.	Naturaleza más lineal y autoritaria.
	En cuanto a la calidad de las políticas existe evidencia que una mayor participación puede mejorar la calidad de estas debido a la presión que existiría en la creación de información nueva y necesaria.	Gobierno fuerte que por razones políticas o técnicas opta por una política pública.
	Los Instrumentos de política pública que utiliza implican alguna negociación con los intereses afectados o en los que se apoyarían en decisiones personales para utilizar el servicio. También el uso de pólizas y otros instrumentos elegidos por el consumidor.	Considera al gobierno casi como un actor monopólico.
		El Diseño de la política pública depende en gran parte de las ideas que al respecto tenga la élite que la hace.
		Se apoya fuertemente en instrumentos como la entrega directa de servicios o la reglamentación de órdenes y controles para lograr sus objetivos, esta modalidad permite una mayor certidumbre en la provisión que muchos otros instrumentos y emplean los singulares recursos del gobierno autoritario para lograr sus fines(Page, 1995).
		Si la política pública y el instrumento elegidos son los adecuados para el problema público que se enfrenta, esta manera de hacer política pública, tiene un gran triunfo,
		Los estudios teóricos de este modelo subrayan que las reglas de las instituciones “permiten, proscriben y prescriben”, las acciones de los individuos en sociedad.
		Democracia representativa y la igualdad ante la ley.
Cualidades	La capacidad de ajustar las políticas públicas a las realidades locales o a los cambios registrados al paso del tiempo. Considera una mayor variedad de opiniones en la elaboración de políticas. Desde una visión retrospectiva (Elmore: 1979), sostiene que la forma adecuada de diseñar política pública es iniciar por el final del proceso y determinar si es factible. La definición de lo factible en este caso está dada por los niveles inferiores de la organización o por los clientes de la misma.	La certeza y la igualdad.
Debilidades	Este enfoque puede permitir que dichos grupos controlen o tengan el poder de veto de la política pública.	lo factible es definido por la elite política y tecnocrática
	Llevado al extremo este modelo de gobierno parecería legitimar la “captura” de las dependencias gubernamentales por parte de los	Este enfoque corre el riesgo de no tener la capacidad de ajustarse rápidamente a las diferencias temporales y geográficas, que deben fundamentar el enfoque de abajo hacia arriba.

	<p>clientes, lo cual frecuente ha sido objeto de críticas (Lowi, 1979)</p>	<p>Se corre el riesgo de crear gobiernos tecnocráticos que pierdan el contacto con las preferencias del pueblo y se desliguen de las exigencias en la producción de los bienes y servicios que quisieran proporcionar a los ciudadanos.</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia en base a Peters, 1995.

Del mismo modo Peters, (1995) señala que la mayoría de las concepciones sobre democracia supusieron que este principio se aplicaba principalmente al aspecto de “entrada” del proceso político, y una vez que se aprobaba la ley mediante los procedimientos aceptados, el imperio de la ley se convertía en un criterio incluso más importante que la democracia. Ahora se espera que las políticas públicas sustantivas sean “democráticas” y que por ejemplo, reconozcan las demandas específicas de diferentes grupos de la población.

Es así como la participación en el proceso de formulación de políticas en esta investigación se analiza tanto al interior del CNCA como al exterior. El interior está dado por el proceso de toma de decisiones como tal y el exterior lo da el levantamiento de información necesaria como insumo de formulación de la política pública.

Esta distinción obedece principalmente a que el proceso de formulación de políticas públicas en Chile, por lo general responde a una estructura *top down* o ‘de arriba hacia abajo’, propia de los modelos tradicionales, donde los gobiernos actúan como únicos sujetos de acción pública, descansando su legitimidad en el imperio de la ley.

Así como señala de la Maza (2011), el sistema político chileno es altamente centralizado y el diseño de gobernabilidad vigente en los últimos veinte años tiende a profundizar esta centralización. De tal manera que la descentralización se refiere principalmente a desconcentración de servicios centrales y al traspaso de funciones administrativas especialmente a los municipios. Esto se debe a que el proyecto político de la transición contempló solamente la democratización política a nivel de los municipios y no un cambio en la estructura de la arquitectura institucional y administrativa del país.

Así también agrega que el modelo de gobernabilidad vigente pone énfasis en la responsabilidad fiscal y fortalece para ello el rol del Ministerio de Hacienda, no solo en el control del gasto, sino en la orientación del conjunto de los programas, labor que realiza a través de diferentes instrumentos de modernización y evaluación de programas públicos. Esa prioridad se vuelve predominante en la gestión del estado, pues no tiene interlocutores con los cuales negociar metas específicas al interior del ejecutivo, ni mecanismos para acoger políticas concertadas con la sociedad civil en espacios regionales o locales. Fomenta modalidades de cofinanciamiento que alivien el gasto fiscal, pero no instancias de decisión conjunta o co-provisión de servicios sobre la base de agendas compartidas y adecuación de instrumentos de inversión y acción pública.

Es así como en Chile el imperio de la ley está dado primero y ante todo por la Constitución Política:

- En su Art.4, establece que el gobierno y administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quién es el Jefe de Estado.
- Así también en su Art. 32, 1º establece que son facultades especiales del Presidente de la República, concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución sancionarlas y promulgarlas y 2º, Pedir indicando los motivos que se cite a sesión a cualquiera de las ramas del Congreso Nacional. En tal caso, la sesión deberá celebrarse a la brevedad posible.
- En su Art. 33, establece que los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en gobierno y administración del Estado. Agrega además que el Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional.
- Asimismo en su Art. 37., establece que Los Ministros de Estado podrán cuando lo estimaren conveniente, asistir a las sesiones de la Cámara de Diputados o del Senado, y tomar parte en sus debates, con preferencia para hacer uso de su palabra, pero sin derecho a voto, sin perjuicio de lo anterior los Ministros **deberán** concurrir personalmente a las sesiones especiales que la Cámara de Diputados o el Senado convoquen para informarse sobre asuntos que, perteneciendo al ámbito de atribuciones correspondientes a las Secretarías de Estado corresponde tratar.
- Por último en su art. N° 46, establece que el Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas cámaras concurren a la formación de las leyes en conformidad a la Constitución y tienen las demás atribuciones que ella establece.

En segundo lugar, se debe considerar que la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado en su Art.1, establece que el Presidente de la República Define los órganos de la Administración del Estado, e indica que estará constituida por los Ministerios, a quienes les corresponde la aprobación, ejecución y control de políticas, planes y programas y acciones de carácter nacional, regional y comunal.

De esta forma, podemos observar que se establece como responsable del proceso de elaboración, implementación y control de políticas públicas de carácter nacional a los Ministerios.

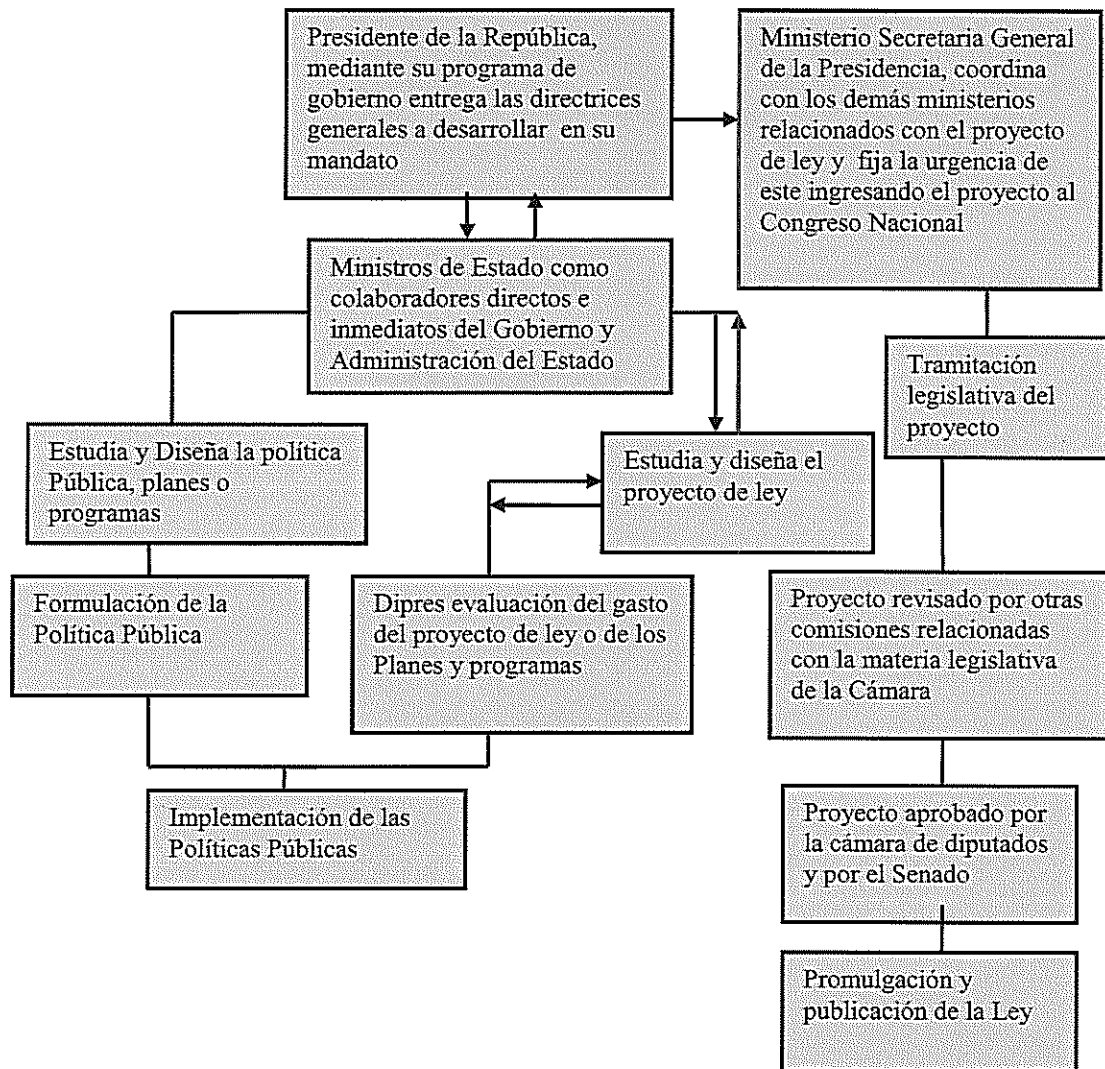
En cuanto a los cuerpos legislativos, en Chile los proyectos de ley son discutidos y aprobados por el Congreso Nacional, previa aprobación del gasto por el Ministerio de Hacienda.

El Presidente de la República, mediante su programa de gobierno entrega las directrices generales a desarrollar en su mandato, estos lineamientos pueden materializarse de distintas maneras, sean estas a través del estudio y formulación de políticas públicas, programas, planes o en proyectos de Ley, la opción de tal o cual medida dependerá de la profundidad de la intervención y los ámbitos que involucra, sean estos presupuestarios, institucionales y/o legislativos.

El nivel de intervención y el ámbito que involucra afecta considerablemente los tiempos que conlleva la adopción de tal o cual medida. Es así como cambios en la institucionalidad que consideran el diseño y aprobación de Proyectos legislativos puede tomar de dos a cinco años o más dependiendo de la urgencia que se dé al proyecto de ley y las modificaciones que éste tenga. En el caso de la “Nueva institucionalidad Cultural” después del Gobierno Militar demoró cinco años solamente la presentación del proyecto de ley en el congreso hasta que se promulgo la Ley que creó finalmente el Consejo de la Cultura y las Artes.

Así podemos observar que el esquema tradicional de formulación de políticas públicas en Chile se considera legítimo solo por el cumplimiento del imperio de la ley, no siendo necesario que el proceso incorpore dentro del gobierno o administración del Estado la participación ciudadana o redes de colaboración para el proceso de diseño de políticas públicas por el contrario vemos al Estado como una figura monopólica de conducción, diseño e implementación de las medidas más aún si estas involucran asignación de recursos sean cual fuere su naturaleza.

Cuadro N° 2: Proceso de Formulación de Políticas Públicas en Chile



Fuente: Elaboración propia, a partir de la legislación vigente.

Según Eciolaza, (2010) para las administraciones, hablar de la participación de la sociedad en la Construcción de políticas públicas es hablar de gobernanza, de responsabilidad social, de nuevas maneras de relacionarse la administración con la ciudadanía.

Así también agrega que para las empresas, las organizaciones sociales y la ciudadanía, la participación en los procesos promovidos por las administraciones constituye igualmente una oportunidad de tener información, de contrastarla con la administración y con otros agentes económicos y sociales, de debatir los diferentes puntos de vista sobre los temas más problemáticos y de elevar propuestas para su consideración posterior. La participación pública sirve también para generar una nueva cultura favorable al diálogo, la colaboración y el compromiso activo de las administraciones, de la ciudadanía y sus organizaciones en la solución de los problemas colectivos.

Podemos agregar, como segunda idea, que democratizar la administración mejora la eficiencia y la eficacia, ya que utilizar solo la capacidad técnica que aportan los profesionales del sector público supone exclusión; El principio de especialización reflejado en el que “nadie sin las habilidades y los conocimientos especializados merece ser escuchado” ha sido paulatinamente reemplazado por el concepto de organización inclusiva que obtiene niveles de aceptación y legitimación más elevados, ya que considera a todos aquellos que puedan verse afectados por las decisiones de una institución y los que en consecuencia, deben ser tomados en consideración.

Canalizar la participación de los interesados no es simplemente una voluntad más o menos altruista, sino una necesidad funcional de las grandes organizaciones actuales. La legitimidad del proceso decisional es crucial en la medida que genera colaboración externa e interna. La democratización de la administración mejorará la eficiencia porque los out a alcanzar habrán sido consensuados con los actores afectados y/o interesados en ellos. Asimismo facilitar el dialogo horizontal en el interior de la propia organización mejora los rendimientos administrativos (Brugué & Gallego, 2001).

Asimismo como tercera idea, se señala que democratizar la administración mejora el rendimiento institucional, que se ha definido como la capacidad de las instituciones públicas de dar respuestas a las necesidades sociales y de ser efectiva en sus actuaciones, esto es, en sus interacciones con la sociedad

Cuadro N° 3: Elementos a considerar en la Democratización de la Administración

Positivas	Negativas
Trabajar para que la participación sea un elemento transversal en las políticas y como tal este considerada en la organización administrativa	Evitar utilizar la participación para legitimar decisiones públicas tomadas de antemano
La participación es una manera totalmente diferente de entender el proceso de toma decisiones	Que la administración no esté preparada para abordar una participación de calidad, y no cuente con canales de comunicación y coordinación pertinentes
Cuidar que la selección de los actores en los procesos, atendiendo no solo a su representatividad sino a su significatividad, lo que implica asegurarse de que estén en los procesos todos aquellos que tengan algo interesante que aportar	A nivel Nacional está la dificultad para lograr la visibilidad de los intereses de los actores menos organizados
Tener en cuenta en el diseño del proceso participativo la escala y dimensión, ya que un uno de cobertura Nacional necesariamente se ha de contar con entidades mediadoras que representen a la ciudadanía	Que las entidades intermedias no representen a la ciudadanía.
Ser honesto con las reglas del juego y conseguir que estas estén claras para todos los actores, incluyendo información sobre las limitaciones competenciales, económicas, técnicas o de otra índole que pudieran existir.	Que la administración no transparente sus intereses, obstaculizando la entregar información oportuna.

Tener en cuenta que la participación es dolorosa tanto para los responsables políticos porque tienen que compartir su derecho a tomar decisiones como para los ciudadanos involucrados, porque tienen que asumir que participar no es decidir, que la decisión final corresponde al gobierno. Así es muy importante gestionar sus expectativas.	No siempre se gestionan las expectativas de los participantes.
En términos de metodología hay tres elementos que deben ser siempre exigibles: a. información clara, transparente y rigurosa b. espacios suficientes para la deliberación c. un adecuado retorno, en que la entidad promotora explique qué ha ocurrido con cada una de las propuestas y argumente, en su caso por los cuales éstas no han sido incorporadas.	Procesos íntegros, más costosos y demandan más tiempo
La importancia esencial del valor pedagógico de la participación que ayuda a entender lo complejo de las decisiones políticas y contribuye a construir una ciudadanía más madura.	No siempre está claro el aporte de los distintos actores y lo enriquecedor que resulta para la definición de políticas contar con los distintos recursos en juego.

Fuente: De elaboración propia en base a Celaya, (2010).

De este modo, en el cuadro descrito se establecen las posibilidades y desafíos de una gestión democrática de la gestión pública. Es decir, no basta la existencia de marcos normativos que fomenten la participación, sino que es necesario impulsar en todo el proceso de formulación e implementación de políticas públicas mecanismos participativos.

Como hemos establecido en el caso chileno, las estructuras decisionales tienden a seguir modelos no participativos, dada la estructura jerárquica de la administración, habiendo una tendencia a los enfoques más bien en la línea *top down*. En este contexto es que cobra relevancia el análisis de la experiencia de la CNCA como mecanismos participativo e inserto en las lógicas de gobernanza, en un aparato público como el chileno, que no prioriza estos mecanismos y enfoques en los procesos de formulación de políticas públicas.

2.3. Gobernanza y participación en las políticas públicas culturales en Chile

Las políticas culturales en Chile han sido escasamente analizadas, existiendo además un déficit de literatura que dé cuenta de la importancia de las políticas culturales o de su desarrollo, canales de implementación y vinculaciones con la democracia. De este modo, en esta sección se analizará la gobernanza y participación en las políticas culturales en Chile siguiendo a Garretón (2008), en términos de distinguir tres elementos de análisis: políticas culturales, institucionalidad y financiamiento.

Según Garretón (2008) la política cultural, se concibe como un concepto amplio que abarca a distintos actores diferentes del Estado. Asimismo se pueden distinguir dos dimensiones de la cultura:

- a) La política cultural básica, que en Chile se ha venido desarrollando a partir de los 90, como Política de Estado y,
- b) Las políticas culturales sectoriales o específicas que se refieren al financiamiento, desarrollo y acceso equitativo de la gente respecto de los campos de la creatividad y la difusión artística, el patrimonio cultural, las industrias culturales, implementadas en nuestro país mediante la creación de los distintos Consejos Nacionales de Cultura, sean estos del Libro y la lectura, el fomento de la Música y el del Arte y la Industria Audiovisual.

Del mismo modo, este autor señala que una de las cuestiones principales de las políticas culturales tiene que ver con el financiamiento de la vida cultural, es decir, con los recursos a destinar tanto para la infraestructura y el desarrollo de las iniciativas, proyectos y actividades culturales, como para facilitar el acceso de la gente a dichas actividades.

En Chile el financiamiento de la cultura está dado tanto por el Estado como por otras redes de financiamiento adicional. Esta asociatividad entre el sector privado y público conlleva a plantearse si el aporte estatal determinará la direccionalidad de los recursos a proyectos culturales generales o bien el sector privado financiará propuestas que responden a intereses específicos.

El Estado, a su vez mediante el presupuesto asignado al CNCA, transfiere recursos tanto al Sector Privado, al Gobierno Central, a otras Entidades Públicas y mediante los Fondos Culturales desarrolla sectores específicos de la cultura, situación que se refleja en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 4: Fuentes públicas y privadas en el financiamiento a la cultura

Aporte Estatal	2005	2010
Transferencias al Sector Privado	M\$	M\$
Fundación de Artesanías de Chile	211.087	466.506
Corporación Cultural Municipalidad de Santiago	1.537.950	1.988.849
Orquestas Sinfónicas Juveniles e Infantiles de Chile	646.303	1.690.472
Centro Cultural Palacio La Moneda		1.397.375
Fundación Violeta Parra		1.167.250
Sub Total Transferencias al Sector Privado	2.395.340	6.710.452
Al Gobierno Central		
Consejo Nacional De Televisión	1.050.683	4.425.089
Ministerio de Relaciones Exteriores	471.724	840.210
Sub Total Al Gobierno Central	1.522.407	5.265.299
A Otras Entidades Públicas		
Actividades de Fomento y Desarrollo Cultural	3.193.902	7.774.559
Fondo Concursable para Escuelas Artísticas	306.000	439.681
Conjuntos Artísticos Estables	661.626	1.301.915
Arte y Cultura en mi Barrio		3.437.001

Fomento de la Creación Artística en la Educación		673.921
Fomento y desarrollo del Patrimonio Nacional		144.658
Apoyo al Desarrollo de Planes de Gestión de Centros Culturales		144.658
Proyectos Bicentenarios		3.566.710
Sub Total A Otras Entidades Públicas	4.161.528	17.483.103
Fondos Culturales		
Fondo Nacional del Libro y la Lectura	1.794.127	3.588.594
Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes	3.751.802	7.210.358
Fondo para el Fomento de la Música Chilena	918.000	2.510.625
Fondo para el Fomento Audiovisual	1.224.000	4.128.081
Sub Total Fondos Culturales	7.687.929	17.437.658

Fuente: Elaboración propia en base a los Balance de Gestión Integral 2005 y 2010.

Ahora bien frente a estas diversas transferencias que se realizan mediante el presupuesto asignado al CNCA, no existe una regulación integral que permita concluir quienes son los beneficiarios finales de dichos recursos y el resultado de dichos aportes.

No obstante, es interesante hacer notar que los Fondos Culturales que administra el CNCA son especialmente importantes ya que por ley se asegura que el Estado otorgue directamente recursos al fomento y desarrollo del arte y la cultura, en sus distintas áreas, existiendo un órgano responsable de su asignación y administración, sin embargo el mecanismo de asignación de estos fondos, la concursabilidad de estos recursos ha sido recurrentemente cuestionadas así como la transparencia del uso de estos, y por cierto su destino final, así lo afirma, Antoine, (2011). Por esta razón, resulta relevante primero revisar alternativas distintas a la concursabilidad como mecanismo de asignación de recursos, segundo velar por la adecuada integración de los Consejos Sectoriales, en términos de su representatividad y pluralismo, tercero resguardar la composición de las comisiones y jurados evaluadores de proyectos, en atención a la calidad que detentan y la imparcialidad en las decisiones, de tal manera incrementar la legitimidad de esta modalidad de asignación, así como también se estima necesario crear modelos de evaluación e impacto de los recursos entregados, evitando así los problemas atribuidos a la determinación política de estos fondos.

Podemos apreciar también que distintas instituciones públicas otorgan recursos al ámbito cultural. No obstante, estas responden a los objetivos sectorialistas de su competencia así por ejemplo la CORFO (Corporación de Fomento a la Producción) consta de un programa que tiene por objeto fomentar el desarrollo de la industria audiovisual promoviendo la ejecución de proyectos para cine y televisión, llevados a cabo por empresas productoras y/o productores audiovisuales destinados al mercado nacional e internacional. También la DIRAC (Dirección de Asuntos Culturales) produce y ejecuta proyectos culturales en el exterior en los distintos ámbitos de la cultura y las artes. Para abarcar los distintos espectros de cada área de las artes, para lo cual se divide en ramas que responden a las especificidades de cada una. Es así como podemos observar que existe una Red pública que va más allá del CNCA que aporta a la cultura, la pregunta que surge es Quién? realiza o tiene el catastro de todo este intercambio de recursos y los cruces que se producen entre los distintos aportes y beneficiarios.

Los privados a su vez tienen un importante rol en el financiamiento a actividades culturales, siendo la ley de Donaciones Culturales² un elemento importantísimo. Sin embargo, son pocas las atribuciones del CNCA en este plano. Así por ejemplo la Ley de Donaciones Culturales evidencia esta particularidad ya que el Comité Calificador de Donaciones Culturales, sólo tiene la competencia para determinar si tal o cual proyecto califica como beneficiario, pero no decide quien se adjudica los recursos.

Por otro lado, hay una postura que propicia una mayor participación de los privados en el financiamiento de la cultura versus el sólo financiamiento estatal o público. Ello ha sido impulsado explícitamente durante el gobierno de centroderecha de Piñera (2010-2014), y expresado por el Ministro de la cartera de cultura en ese gobierno, Luciano Cruz Coke, quien es además el Presidente del Directorio Nacional. Este señala que el diagnóstico general que sustenta la modificación de la Ley de Donaciones Culturales, es la baja participación del sector privado en financiamientos culturales (acta sesión ordinaria N° 82, Valparaíso, 29 de julio de 2011). Agrega también que es la sociedad civil a través de sus ciudadanos, de sus instituciones, y de sus empresas, quienes hoy deben tomar la responsabilidad que les corresponde en el desarrollo de la cultura. Un 3% de la participación efectiva en el financiamiento cultural no se condice con la riqueza que aportan las empresas a otras áreas de nuestro país (Cruz-Coke, 2010:9), es así como se deberían generar incentivos que permitieran motivar recursos provenientes de este ámbito.

Por último como señala Antoine, (2011), las necesidades culturales de la sociedad contemporánea son imposibles de satisfacer con los presupuestos provenientes del sector público, pues, aunque son voluminosos en cuantía, siempre son insuficientes. Así también agrega que en sociedades democráticas, la participación de empresas e instituciones en la protección, desarrollo y estímulo de las diversas manifestaciones culturales es una realidad que complementa las políticas emprendidas por el Estado. Es así como el aporte de los privados nacional o internacionalmente es necesario. No obstante, este es voluntario, discrecional y responde a intereses particulares, lo que resitúa el rol del Estado, en el sentido de buscar por un lado incentivos adecuados para el sector, pero a la vez transparentar y resguardar el uso y destino final de los recursos, propiciando un mayor acceso e información de los canales disponibles de financiamiento a todos los usuarios.

A continuación se presenta un cuadro resumen de las distintas opciones de Financiamiento Cultural.

² Ley N° 18985 de 1990, Donaciones con Fines Culturales (Ley Valdés), establece un régimen mixto de financiamiento cultural, donde participa el estado y el sector privado.

Cuadro N° 5: Fuentes públicas y privadas en el financiamiento a la cultura

Fondos culturales administrados por el CNCA	Redes de financiamiento privado	Red pública de fomento en Chile	Financiamiento Internacional
<p>FONDART</p> <p>Apoyo para el desarrollo artístico, difusión cultural y conservación patrimonial por medio de programas y concursos de proyectos de Artes Visuales, Fotografía, Nuevos Medios, Teatro, Danza, Artes Circenses, Artesanía, Diseño y Arquitectura.</p>	<p>Orquesta Juvenil PUC</p> <p>El Instituto de Música de la Pontificia Universidad Católica de Chile ofrece becas para integrantes de orquestas juveniles e infantiles que deseen estudiar en el Ciclo Elemental de dicha casa de estudios.</p>	<p>CORFO</p> <p>El programa tiene por objeto fomentar el desarrollo de la industria audiovisual promoviendo la ejecución de proyectos para cine y televisión, llevados a cabo por empresas productoras y/o productores audiovisuales destinados al mercado nacional e internacional.</p>	<p>BID</p> <p>Está destinado a apoyar pequeños proyectos culturales con impacto social en los países de América Latina y el Caribe, miembros del Banco Interamericano de Desarrollo</p>
<p>Fondo Audiovisual</p> <p>Apoyo para el desarrollo artístico, difusión cultural y conservación patrimonial por medio de programas y concursos de proyectos del sector audiovisual.</p>	<p>Becas Corporación de Amigos del Teatro Municipal</p> <p>La Corporación Amigos del Teatro Municipal desarrolla un Programa de Becas Nacionales e Internacionales.</p>	<p>Prochile</p> <p>ProChile, mediante el Concurso de Industrias Culturales, ofrece fondos para distintas iniciativas en esta área, que tengan proyección hacia el exterior.</p>	<p>UNESCO</p> <p>El principal objetivo del Fondo es ayudar a los creadores y empresarios culturales a hallar un complemento de financiación para sus proyectos, con el fin que la diversidad cultural pueda aprovechar la mundialización para afirmarse más, en lugar de ser víctima de ella.</p>
<p>Fondo de la Música</p> <p>Apoyo para el desarrollo artístico, difusión cultural y conservación patrimonial por medio de programas y concursos de proyectos del sector de la música.</p>	<p>Centro Cultural Lastarria 90 (HD Lab)</p> <p>Laboratorio de realización cinematográfica HD centrado en trabajar junto a directores que tienen especial interés en la inmediatez de realización y a la vanguardia en sus niveles de producción y creación.</p>	<p>DIRAC</p> <p>La DIRAC produce y ejecuta proyectos culturales en el exterior en los distintos ámbitos de la cultura y las artes. Para abarcar los distintos espectros de cada área de las artes, la Dirac se divide en ramas que responden a las especificidades de cada una.</p>	<p>MEDIA – Mundus</p> <p>El programa MEDIA Mundus busca capitalizar el creciente interés por las oportunidades que ofrece la cooperación internacional en la industria audiovisual. Busca ampliar la oferta y diversidad cultural de productos audiovisuales para consumidores europeos y otros mercados internacionales. También crea nuevas oportunidades de negocio para profesionales europeos y de todo el mundo</p>

<p>Fondo del Libro y la Lectura Apoyo para el desarrollo artístico, difusión cultural y conservación patrimonial por medio de programas y concursos de proyectos literarios y editoriales.</p>	<p>Beca Arte CCU</p>	<p>CNTV Data de 1993, y cada año entrega recursos a la producción de programas televisivos tanto de productores independientes como de canales de televisión.</p>	<p>Iberescena Iberescena es un fondo multilateral que pretende promover en los Estados miembros, por medio de convocatorias de concurso y de ayudas financieras, la creación de un espacio de integración de las Artes Escénicas en Iberoamérica</p>
<p>Fomento del Arte en la Educación Apoyo a proyectos de corporaciones y fundaciones para el desarrollo de proyectos de arte en la educación.</p>		<p>FNDR (2% Cultura) El FNDR es el principal instrumento financiero, mediante el cual el Gobierno Central transfiere recursos fiscales a cada una de las regiones, para la materialización de proyectos y obras de desarrollo e impacto regional, provincial y local.</p>	<p>Ibermúsica El Programa de Fomento de las Músicas Iberoamericanas IBERMUSICAS es un programa multilateral de cooperación, que pretende fomentar la presencia y el conocimiento de la diversidad cultural iberoamericana en el ámbito de las artes musicales, estimulando la formación de nuevos públicos en la región y ampliando el mercado de trabajo de los profesionales del ramo.</p>
<p>La Ley de Donaciones Culturales Este cuerpo legal establece que el Estado y el sector privado participan por igual en la calificación y el financiamiento de los proyectos que se acogen a este beneficio. De este modo el Fisco aporta un 50% del financiamiento, mediante un crédito equivalente a la mitad de la donación. Las empresas privadas o los particulares deben aportar de su propio patrimonio el 50% restante</p>	<p>Fondo para la creación en artes escénicas - Universidad del Desarrollo</p>	<p>Sercotec El Capital Semilla es un aporte no reembolsable a la inversión de micro y pequeños empresarios y de emprendedores, para la puesta en marcha de nuevos negocios. La incorporación de capital semilla permite hacer realidad nuevos emprendimientos, con mayores probabilidades de éxito comercial y generación de empleo.</p>	<p>Ibermedia El Programa IBERMEDIA es una iniciativa de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, cuyo objetivo es asentar las bases para el desarrollo del espacio visual iberoamericano.</p>

de la donación.			
		<p>CONADI El Fondo de Cultura y Educación fue creado el año 1995 en respuesta a las demandas de los Pueblos Indígenas de Chile, las cuales están enfocadas a la conservación y desarrollo de su patrimonio cultural material e inmaterial; y el establecimiento de las bases educacionales en beneficio de las nuevas generaciones y sus proyecciones</p>	
		<p>INJUV El Fondo de Iniciativas Juveniles, en adelante FIJ, es un instrumento de apoyo al emprendimiento juvenil en la implementación de proyectos específicos, que el Instituto Nacional de la Juventud pone a disposición de la ciudadanía joven en todas las regiones del país. El principal objetivo del FIJ es servir como herramienta para financiar proyectos que permitan consolidar la acción de los y las jóvenes, principalmente en el ámbito comunitario.</p>	
		<p>Orquestas Juveniles La Fundación Orquestas Juveniles e infantiles ofrece diversas becas relacionadas con el perfeccionamiento musical, orientadas a entregar oportunidades para el desarrollo social de niños y jóvenes, especialmente de escasos recursos.</p>	
		SENCE	

		<p>El Bono Empresa & Negocio tiene como objetivo elevar la competitividad y la productividad de las micro y pequeñas empresas. Quienes resulten seleccionados obtendrán el Bono de Capacitación que les da la oportunidad de inscribirse en el curso e institución de su elección, dentro de la oferta disponible en cada región.</p>	
		<p>Concursos Municipales</p> <p>Muchas municipalidades a lo largo del país ofrecen fondos propios para el desarrollo cultural de sus comunas, que cobra cada vez mayor importancia dentro de las respectivas agendas.</p>	

Fuente: De elaboración propia en base a información disponible en <http://www.fondosdecultura.gob.cl/>, 2013.

Además de los recursos económicos o del financiamiento es importante referirse a la institucionalidad que el Estado se da para la elaboración y ejecución de la política cultural y las normas que se establecen en este campo. (Garretón, 2008:82)

La importancia a la cultura, durante los 2000, se materializa con la promulgación en agosto de 2003, de la Ley 18.891. Desde entonces el período de instalación e implementación del CNCA se ha desarrollado a través de dos procesos: la conformación de sus órganos constitutivos y la dotación de su infraestructura de funcionamiento. El primer aspecto en cumplimiento de la ley consistió en las designaciones del Directorio Nacional, de los 13 Consejos Regionales, del Comité Consultivo Nacional y de los 13 Comités Consultivos Regionales, trabajo que comenzando en Octubre de 2003, culminó en abril de 2004, mientras el segundo aspecto ha tenido que ver con la instalación del CNCA, en la ciudad de Valparaíso (Weinstein, 2004).

En Chile la autonomía y creciente importancia del campo cultural, se reflejó en un aparato institucional explícitamente dedicado a la cultura y orientado de manera específica para cada ámbito, de tipo flexible. Del mismo modo la institucionalidad Normativa chilena se ha desarrollado de forma dispersa en sus inicios debido a la ausencia de una instancia rectora general en el campo de la cultura. Es así como a partir de la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes bajo el gobierno de Lagos y durante el gobierno de Bachelet, se ha producido una explicitación y sistematización de tal política.(Garretón, 2008:82)

La idea fuerza de la Política Cultural fue la de democratización de la cultura y tiene, a su vez dos dimensiones. Una, eliminar los residuos más destacados de lo que fue la política cultural de la dictadura y la otra, de responder a la naturaleza de un proceso de democratización política en el campo de la cultura. (Garretón, 2008:84)

El proceso de democratización de la cultura, busca promocionar el acceso igualitario de todos los individuos y grupos al goce de los bienes culturales, extendiendo el conocimiento y consumo cultural a nuevas capas sociales, hasta entonces excluidas. (Garrido y Avalos, 2011).

Es así como este paradigma de democratización del acceso a la cultura, en el modelo cultural chileno transita entre el deber que tiene el Estado de construir los canales apropiados para un óptimo desarrollo cultural, con la responsabilidad que recae en “todos” para apoyar, impulsar y/o ayudar a dicho desarrollo. El estado no debe tener el total de las responsabilidades en la materia y, por sobre todo, no le corresponde a él dirigir hacia dónde va la cultura. (Muñoz, 2011:72)

En ese marco, de participación del Estado, pero también de la sociedad civil en la democratización de la cultura y en el fomento de políticas que amplíen el acceso ciudadano a las diversas manifestaciones culturales es que cobra relevancia el análisis de los actores que participan en la formulación de las políticas culturales, entendido como la sociedad civil, el sector privado y el Estado.

A partir de esta perspectiva, el CNCA aspira en su primer año de existencia a implementar un esquema institucional participativo con el fin de determinar líneas de acción para el período 2005-2010, que además fundarían la política cultural. Se elabora así una “carta de navegación”, titulada “Chile quiere más cultura, definiciones de política cultural de Política Cultural 2005-2010”. Este documento resultó de un trabajo coordinado por el Directorio del CNCA y contó, gracias a la Convención Cultural del 2004, con la participación de los representantes del mundo cultural a nivel nacional a través de los Consejos Regionales y Consultivos.

3. Democracia y políticas públicas en cultura ¿Nuevos Rumbos?

A partir de 1990, mediante el Programa de Gobierno, Concertación de Partidos por la Democracia (1989), se define lo que para la concertación es cultura “la entendemos en un sentido amplio, que abarca desde las costumbres y tradiciones de los distintos sectores que componen la sociedad chilena, hasta las expresiones creativas y artísticas en sus más diversos grados de elaboración; desde la diversión y recreación masiva hasta las manifestaciones especializadas del arte”.

Así también se define el Rol del Estado Democrático en el ámbito Cultural: “Al Estado no le corresponde ni planificar ni dirigir la cultura, pero si abrir su cauce para el desarrollo. Asimismo agrega que el Estado debe garantizar los siguientes derechos:

- a) Libertad de pensamiento y creación
- b) Acceso y Participación
- c) Existencia de la diversidad cultural
- d) Autonomía
- e) Dialogo y Apertura
- f) Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

A partir de estas definiciones se puede establecer que la Cultura se reconoce en ese programa de Gobierno ante todo como un derecho, en un sentido amplio como la manera de pensar, sentir y crear de la sociedad, dándole así también un sentido histórico y de identidad al desarrollo de la cultura. El Estado por cierto tiene la responsabilidad de garantizar y asegurar su ejercicio, a través de la participación de cada una de las personas, grupos o sectores que conforman nuestra sociedad.

Así mismo podemos interpretar un rol de Estado más colaborativo, en tanto que a este no le corresponde por si solo planificar ni dirigir, sino cautelar la expresión de los distintos agentes culturales mediante la creación de una institucionalidad acorde con los nuevos desafíos la democratización de la cultura.

3.1. Análisis de los programas de gobierno en torno a la institucionalidad cultural

En los 90' no existía una institucionalidad propia del ámbito de la cultura que diseñará e implementará políticas culturales estas eran trabajadas desde distintos Ministerios, no obstante desde el primer gobierno de la Concertación se definen los ámbitos y objetivos de la política cultural: distinguiendo tres ámbitos de producción cultural con circuitos diferentes: el de la Cultura local o Comunitaria, el de la Industrial Cultural y el de la Cultura Artística profesional o especializada.

Así también los Objetivos del primer gobierno de la Concertación fueron fuente explicitarla:

- a) Analizar las labores que cumple cada órgano, para en los casos que sea necesario reorientar y coordinar sus funciones de acuerdo a los nuevos desafíos.
- b) Estudiar la configuración de una instancia coordinadora u organismo superior que permita conducir con mayor coherencia y eficacia las políticas y acciones del sector público en el ámbito cultural. A esta instancia le corresponderá también vincularse con las entidades gubernamentales que establecen políticas educativas, comunicativas y económicas, y velar porque las consecuencias y repercusiones de esas políticas sean congruentes con el desarrollo cultural del país.
- c) Estudiar la conformación, a partir de algunos de los organismos existentes de una instancia responsable de la preservación y el enriquecimiento de patrimonio cultural de la nación.

Es así como el primer gobierno de la Concertación, mediante su Programa de Gobierno, Concertación de Partidos por la Democracia (1989) señala:

“Como concertación nos comprometemos a analizar y resolver en un plazo prudente la configuración de estos organismos llamando para ello a promover sus ideas y discutir a las personas más representativas de la cultura en sus diversos ámbitos, como también a las asociaciones y gremios vinculados a este campo”.

Este compromiso se materializó siete años más tarde en el Gobierno de Frei en 1997, quién nombra una Comisión Asesora Presidencial, en materias artísticas culturales, integrada por diecisiete personas de reconocida trayectoria y prestigio en el ámbito de la cultura, las artes y el patrimonio incluyendo a empresarios y parlamentarios de diversas tendencias políticas. Esta comisión concluyó que la institucionalidad cultural presentaba una serie de deficiencias y problemas de índole institucional, administrativa, legislativa, y tributaria los que constituían obstáculos para un mayor desarrollo artístico cultural en nuestro país.

El 28 de diciembre de 1998, El presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, presenta el proyecto de ley que crea la Dirección Nacional de Cultura y el Fondo Nacional de desarrollo cultural, a objeto de

modernizar la Institucionalidad Cultural. El fundamento es que el grado de desarrollo cultural y artístico de un país no es ni puede ser visto como meramente la acción del Estado o de un gobierno, sino más bien como la expresión del grado de desarrollo y evolución material y espiritual de una sociedad, y de la riqueza, complejidad y pluralidad de las formas de representación, conocimiento, reflexión, comunicación e intercambio de los miembros de esa sociedad entre sí y con los miembros de otras sociedades y cultura a lo largo de la historia.

Sin embargo, las políticas y las formas de organización política, administrativa, legislativa, y tributaria que adopte el Estado en materias educacionales, artísticas y culturales, por acción y omisión, pueden favorecer o retrasar el desarrollo cultural de un país. En este sentido si bien el Estado no puede determinar el desarrollo cultural y artístico de un país, bien puede facilitar el libre florecimiento de estas expresiones.

Es así como en el gobierno de Frei (1994-2000)

1. Se definen los valores orientadores de las políticas culturales, como políticas de Estado.

Es el Estado el que debe asegurar, exaltar y promover entre otros: autonomía de los agentes culturales, libertad de expresión y participación, pluralismo y su carácter democrático, respeto a la dignidad personal, a los valores espirituales, los derechos de los grupos minoritarios, la integración nacional, el diálogo, la apertura y cooperación internacionales.

Al observar los valores orientadores de las políticas culturales del gobierno de Frei, podemos apreciar una continuidad en lo establecido en el período inmediatamente anterior, así como también la importancia de la participación, el diálogo y la apertura como componentes elementales y característicos de estas.

2. Las principales medidas contempladas por el gobierno fueron:
 - a) Apoyo a la formación de profesionales de gestión cultural, con capacidad de promover la cooperación entre los diferentes actores que intervienen en el proceso cultural.
 - b) Desarrollar y perfeccionar los instrumentos de coordinación de actividades y políticas culturales, mediante una adecuada institucionalidad que responda a criterios de flexibilidad, descentralización, gestión eficaz y participación de los diversos actores de la cultura.
 - c) Impulsar las modalidades en curso de financiamiento combinado de la cultura, mediante el aporte compartido del sector público y privado.
 - d) Mejorar y desarrollar la infraestructura y equipamiento de la cultura con el apoyo de los sectores público y privado.

En lo relativo a las medidas adoptadas podemos apreciar como el énfasis está puesto en la coordinación, cooperación y alianzas entre distintos agentes públicos y privados, que permitan dar forma a la nueva institucionalidad cultural y su financiamiento.

Así vemos también que a partir de tales medidas se comienzan a conformar actores y distintos niveles de intervención estatal, sean estos creadores y artistas, organismos del sector público y privado, medios de comunicación, gobiernos regionales y locales y los distintos públicos que participan en dicho proceso.

3. En materia Patrimonial: el objetivo es Resguardar y promover el patrimonio cultural, mediante una política sostenida de conservación y modernización.

El gobierno de Lagos (2000-2006):

Tiene lugar el hito más importante en ámbito cultural que se viene trabajando desde 1997, El establecimiento de una Institucionalidad Cultural, el proyecto ley que entrará al Congreso en 1998, finalmente se promulga en agosto de 2003, con la ley 19.891, que crea el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y el Fondo Nacional de desarrollo de la cultura y las Artes.

El CNCA, organismo con participación activa de los distintos agentes culturales de la sociedad civil. La desconexión entre las instancias de promoción y financiamiento culturales entraba una acción más eficaz del país en este campo; asimismo, su concentración en un solo organismo de carácter burocrático tendría efectos igualmente negativos. De allí que el Consejo se creó como una instancia representativa de actores públicos y privados, que actuarán con la independencia que requieren la autonomía y las libertades propias de la esfera cultural. Tendrá por misión estimular y fomentar las acciones definidas y ejecutadas por los propios actores culturales, fortalecer la institucionalidad cultural de base a nivel nacional y regional, y proponer y fomentar iniciativas de difusión de la cultura chilena a nivel internacional.

El primer año de funcionamiento está dado principalmente por la Instalación e Implementación del CNCA: dado por la conformación de sus órganos constitutivos y la dotación de su infraestructura de funcionamiento.

Los años venideros están dados por la Consolidación del Presupuesto Cultural, la Modernización de los Fondos de Fomento Cultura y por la Formulación de las Políticas Culturales 2005-2010.

El gobierno de Bachelet (desde el 2006-2010) :

Este Período estuvo marcado por la implementación de las políticas culturales 2005-2010.

En materia de Políticas culturales se continuó fortaleciendo la institucionalidad cultural, adaptando la organización del servicio a las necesidades surgidas de su propio desarrollo, de las prioridades de gobierno y sus lineamientos. Se ha seguido trabajando en la implementación de las 52 medidas propuestas por la Política cultural definida por el Directorio Nacional del CNCA. Además se continuó avanzando sustantivamente con la implementación y seguimiento de las políticas regionales y en la elaboración de las políticas sectoriales para cada disciplina, que den un marco de largo plazo al quehacer institucional.

Participación de la ciudadanía en el desarrollo cultural: uno de los objetivos fundamentales de la Política Cultural de Estado es aumentar el acceso y desarrollar la participación y los públicos para un consumo cultural de calidad.

- a) Difusión y Acceso: el CNCA ha asumido el desafío de garantizar que todos los chilenos y chilenas puedan ejercer su derecho a la cultura, siguiendo esta lógica se creó el programa "Creando Chile en mi Barrio", se propone mejorar las condiciones y oportunidades para el desarrollo artístico y cultural de personas que viven en situación de vulnerabilidad y/o en localidades apartadas dinamizando la actividad cultural en 40 barrios seleccionados, en conjunto con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. La focalización se realiza de acuerdo a los índices que aporta el MINVU, en relación a deterioro urbano, escolaridad, densidad, población y cesantía.

- b) b .Infraestructura: Hablar de democratizar la cultura, es asegurar la existencia de espacios y una adecuada circulación de los bienes culturales. A esto apunta el "Programa de Centros Culturales", que se configura como uno de los ejes principales del programa de gobierno en materia cultural, cuya meta al 2010 es dotar a todas las comunas de más de 50.000 habitantes (son 85 a lo largo de todo Chile) con un Centro Cultural de calidad, reconvirtiendo edificios patrimoniales, mejorando infraestructura cultural existente o construyendo y habilitando nuevos espacios que permitan la representación de las distintas disciplinas artísticas, conformando así una red nacional de difusión artística. Proyectos seleccionados en razón de a. contar con un plan de gestión para el centro Cultural y un programa arquitectónico coherente con dicho plan, b. que signifiquen una recuperación del patrimonio con uso cultural c. que promuevan las gestión cultural municipal.

Se avanzó en la elaboración de las Políticas Sectoriales y la implementación y seguimiento de las políticas regionales.

En el ámbito del Patrimonio Cultural, el mandato presidencial fue de avanzar con celeridad en la Una nueva Institucionalidad Patrimonial, que reuniera y diera mayor coherencia a entidades públicas con competencia en la materia, fue asumido por el CNCA y gestionado en conjunto con

el Ministerio de Educación, el 2006 se creó la Comisión para la nueva Institucionalidad Patrimonial.

El gobierno de Piñera (2010-2014) :

Este Período está marcado por los siguientes aspectos:

- Un fuerte acento en el mejoramiento de la gestión del Servicio.
- Fomento a las Industriales culturales y la creación artística, mediante el trabajo conjunto con el Ministerio de Economía y la CORFO.
- Ampliación de nuevas áreas de creación artísticas de diseño, arquitectura, artes circenses y nuevos medios.
- Se inicia el Programa Servicio País Cultura, se implementa mediante jóvenes en pleno desarrollo profesional y en colaboración estratégica con los municipios y de los barrios y/o localidades focalizadas.
- Se inicia Programa de Cultura en las Cárceles, en conjunto con Gendarmería y con el apoyo del Ministerio de Justicia
- Inicio de una Red de infraestructura y gestión cultural, que permitiría en los próximos tres años generar el intercambio cultural de artistas locales e internacionales a lo largo de todo el país.
- Evaluación de las de las Políticas Culturales 2005-2010.
- Diseño y formulación de las Políticas Culturales 2011-2016.

Así podemos observar que ya instalada la institucionalidad, en el Gobierno de Michelle Bachelet comienzan a aparecer las primeras tensiones relacionadas con la forma de implementar las políticas culturales 2005-2010.

Según Muñoz del Campo (2011), a partir del gobierno de Bachelet, con el nombramiento de una actriz, Paulina Urrutia, como Ministra Presidenta del CNCA³, se manifiestan las primeras contradicciones entre el diseño e implementación de la política pública:

La primera tensión se relaciona con los niveles implicados en la toma de decisiones, ya que al implementar la política cultural se deben crear programas e instrumentos que deben ser por ley tratados y definidos por el Consejo y no por un departamento preciso. Además si la medida en cuestión tiene que ver con el ámbito del patrimonio compete también a otras reparticiones públicas (DIBAM/CMN) con las cuales hasta el día de hoy el Consejo se encuentra en una relación de “competencia”, más que la pretendida coordinación enunciada por ley que crea el CNCA.

Lo anterior se refleja en que se buscó fortalecer la institucionalidad cultural, adaptando la organización del servicio de acuerdo a las prioridades del nuevo gobierno y a los mandatos de su nueva política cultural. (Urrutia 2008). De hecho el Organigrama creado en el 2003 para el

³ Paulina Urrutia, Ministra Presidente del CNCA, período 2006-2010.

CNCA, que sitúa al Directorio Nacional por sobre el Presidente del Consejo, cambia con la llegada de la nueva Jefa de Servicio situando al Presidente del Servicio por sobre el Directorio.

La segunda tensión surge en el seno de la organización, que comienza a ser ritmada por el incumplimiento de los objetivos preestablecidos, situación que conduce a una dinámica de lograr a toda costa (Muñoz del Campo, 2011:75).

En este contexto emerge un nuevo actor, el “gestor cultural” asociado al concepto de eficiencia y eficacia en el ámbito cultural, este actor surge de la influencia del Management moderno en el mundo de la cultura. La constitución de un sector donde la responsabilidad de todos es valorada, la interacción de diferentes esferas y diferentes actores en un marco que privilegia el financiamiento mixto exige un actor capaz de articular, coordinar y activar esta estructura horizontal. Este actor se transforma en una pieza central del panorama cultural chileno, donde es necesaria la construcción de redes, y en la búsqueda de rentabilidad y eficiencia de acciones culturales.

En el Gobierno de Sebastian Piñera, con la llegada en el 2010 de Luciano Cruz Coke⁴, las tensiones se agudizan:

Primero, por las prioridades de la Nueva Administración, que está dado por la implementación del Programa de Gobierno en materia cultural, que persigue por un lado la revisión y evaluación de la institucionalidad cultural y su relación con el patrimonio, planteando la idea de un Ministerio de Cultura y por otro mejorar la gestión del servicio.

Estos dos énfasis provocaron tensiones entre los miembros del Directorio, debido a que existían distintas posiciones, lo que se ve reflejado así por ejemplo en Uno de los ejes del Programa de Gobierno:

Lo que dice relación con la **modernización**:

- a) **Superar la dispersión cultural** que existe en materia de cultura, entre el CNCA, la DIBAM, Ministerio de Educación (mineduc), Consejo de Monumentos Nacionales, la Dirac, etc. Esto tiene por objeto eliminar la duplicidad de funciones con la correspondiente pérdidas de recursos.

El Ministro Presidente plantea de la necesidad de crear un Ministerio, no obstante existen dos posiciones en el Directorio algunos Consejeros comparten la idea del Jefe de Servicio, y otros señalan que la participación de la Sociedad Civil es básica y esencial, y un Ministerio no podría ejercerse como es en este Consejo, ya que sería una relación vertical entre el Presidente de la República, el Ministro y Subsecretario, no existiendo cabida para un Directorio Nacional, ni para discusiones de esta índole. (Acta N° 69, 30/04/2010)

⁴ Luciano Cruz Coke, Ministro Presidente 2010-2013 del CNCA

b) **Reestructuración Orgánica Interna**, lo que implica el reordenamiento de los departamentos programáticos y administrativos, la modernización de los procesos administrativos con el establecimiento de procesos claros, eficientes y digitales eliminando el soporte y la firma material. Respecto de estos cambios los Directores consultan sobre la reacción de los funcionarios a estos cambios, señalando que para una buena acogida debe involucrarse a las personas en los cambios propuestos. Se les responde que existen personas trabajando en la gestión del cambio con el objeto de lograr una buena y eficiente aplicación. En este sentido los directores consultan sobre si existirán o no más despidos, ya que mezclar procesos de modernización con despidos, genera mayor resistencias. El ministro presidente responde que no existirán nuevos despidos, pero que si procede el 30 de noviembre el período de renovaciones de las personas contratadas a contrata y a honorarios, por lo cual si existirán personas desvinculadas. En este sentido señala que las desvinculaciones responden a los nuevos lineamientos y objetivos que este Consejo a definido. (Acta N° 75, 26/11/2010)

Segundo, en lo relativo a las competencias y atribuciones del Directorio Nacional: Los directores indican respecto del lugar que ocupa el directorio nacional en el organigrama del CNCA, que este no es correcto ya que aparece como organismo asesor, junto al Comité Consultivo nacional, siendo que es un órgano decisorio, por lo cual debe revisarse para establecer de manera clara la jerarquía y funciones de los distintos órganos. El ministro presidente señala que efectivamente es difícil delimitar el cruce de competencias entre sus atribuciones y las de este directorio, pero que para un buen funcionamiento, el Directorio debe ser decisorio, pero no cada decisión concreta, sino que de políticas públicas. (Acta N° 70, 28/5/2010)

Así también la Encargada de la comisión de políticas culturales del CNCA y gestora cultural de gran relevancia en el país, Drina Rendic señala que ha sido débil en velar por el ejercicio de las facultades del Directorio en el último año. Según lo afirmado en actas por ella, el Directorio se ha transformado en un órgano receptor de información y consultor y no ha tomado muchas de las decisiones sobre políticas en las que debe intervenir. Ha debido leer muchas veces por la prensa las determinaciones del Ministro presidente en cuanto a políticas públicas y legislación. Agrega que atendido a esta situación de debilidad se ha pasado a llevar una vez más las facultades del Directorio en una materia tan crucial para la Nación como lo es el diseño de una nueva Institucionalidad Cultural, lo que es parte del diseño de las políticas públicas. Pregunta por qué el Directorio no fue convocado desde el principio en la redacción del proyecto de ley que pretende instalar un Ministerio de la cultura. Le hubiera gustado haber estado desde el primero de estos seis meses en que se está trabajando en el tema. Agrega que además se ha dejado fuera los consejos sectoriales y a los regionales, es decir a toda la institucionalidad. Continúa que ella no está cerrada a la instalación de un ministerio, pero cree que mientras exista la actual institucionalidad esta debe ser respetada. Finalmente agrega que se siente responsable ante la ciudadanía y ante los gestores culturales de los cuales es representativa, porque fue nominada para velar por la participación ciudadana, la promoción de las artes y por el patrimonio pero esto no ha ocurrido el último año como corresponde por ley porque muchas de las decisiones sobre política cultural no han pasado por el Directorio. (Acta N° 80, 27/5/2011)

El ministro presidente explica que esto obedece a una decisión política. Agrega que se trata de un trabajo político que corresponde a la Modernización del estado y que ya estaba contemplado en el programa de del Presidente de la República. La decisión de crear un Ministerio es de carácter político y emerge desde dicha instancia. En dicho contexto es a él a quien le correspondería intervenir inicialmente en su calidad de Jefe de servicio con rango de Ministro, autoridad política de este gobierno y presidente del Directorio Nacional. (Acta N° 80, 27/5/2011)

Cuadro N° 6: Trayectoria de los programas de Gobierno en Cultura Periodo 1990-2012

Perspectiva	Patricio Aylwin 1990-1994	Eduardo Frei 1994-2000	Ricardo Lagos 2000-2006	Michelle Bachelet 2006-2010	Sebastian Piñera 2010 -2014
Institucionalidad	<p>"Cultura y Comunicaciones"</p> <p>*1990: Ley de Donaciones con Fines Culturales (Ley Valdés)</p> <p>*1992: Creación del Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y de las Artes FONDART, en la ley de Presupuesto</p> <p>*1993: Creación del Fondo de fomento del Libro y la lectura</p> <p>*Definición del Rol del Estado: Al Estado no le corresponde ni planificar ni dirigir la cultura, pero si abrir su cauce para el desarrollo.</p> <p>*El Estado debe garantizar los siguientes derechos a:</p> <p>a. libertad de pensamiento y creación</p> <p>b. participar y acceder a la cultura</p> <p>c. existencia a la diversidad cultural</p>	<p>"Educación, Ciencia y Cultura"</p> <p>*1997: Nombra la Comisión Asesora Presidencial</p> <p>*1998: proyecto de ley que crea la Dirección Nacional de Cultura y el Fondo Nacional de desarrollo cultural.</p> <p>*1999-2002: Programa Cabildos Culturales:</p> <p>Rol de Estado: asegurar a las personas las libertades y el acceso a la cultura especialmente a nivel local y en favor de los sectores más pobres; Jamás ordenarla desde el Estado. Cabe a la sociedad impulsar todas la actividades que conforman la cultura y al Estado y al Sector Privado fomentarias a través de mecanismos descentralizados, ágiles y livianos.</p> <p>El Estado debe resguardar y difundir el patrimonio cultural de la nación. b. Estimular la</p>	<p>"Una cultura libre y al alcance de todos"</p> <p>*2003: Creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y el Fondo Nacional de desarrollo de la cultura y las Artes.</p> <p>*Instalación e implementación del CNCA: Dada por la conformación de sus órganos constitutivos y la dotación de su infraestructura de funcionamiento. *Consolidación del Presupuesto Cultural</p> <p>*Modernización de los Fondos de Fomento Cultural</p> <p>*2004: Creación del Fondo de fomento de la Música</p> <p>*2005: Creación de Fondo de fomento Audiovisual</p>	<p>"Cultura somos todos los chilenos, proyecto país"</p> <p>*Avanzar hacia una política cultural de Estado, que trascienda el gobierno de turno.</p> <p>*Perfeccionaremos la coordinación entre las instituciones de desarrollo cultural y las de protección patrimonial. Consolidaremos las competencias del CNCA.</p> <p>*Traspasaremos mayores recursos y atribuciones a los Consejos Regionales de Cultura.</p> <p>*Implementación de las Políticas Culturales 2005-2010</p>	<p>"Cultura, Patrimonio e identidad"</p> <p>*Imprescindible mejorar, robustecer y darle categoría a la institucionalidad cultural. *Modernizar y perfeccionar la institucionalidad cultural que cuenta con el CNCA, Fondart, la DIBAM y CMN, ambos dependientes de Educación y la DIRAC, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.</p>

		<p>actividad artístico cultural más valiosa c. Regular los mercados en que operen las diversas industrias culturales en función del interés general.</p>		
<p>Políticas Culturales</p>	<p>1. Definición de los ámbitos y objetivos de la política cultural: a. Ámbitos de producción cultural: *Cultura local o Comunitaria *La Industria cultural *La cultura profesional o especializada 2. Definición del Sector público en materia cultural. Hoy: El estado cuenta actualmente con una diversidad de organismos que diseñan e implementan políticas culturales a. Analizar las labores que cumple cada órgano. b. Estudiar la configuración de una instancia coordinadora u organismo superior que permita conducir las acciones y políticas del sector público en el</p>	<p>Definición de los valores orientadores de las políticas culturales, como políticas de Estado y que éste debe asegurar, exaltar y promover entre otros: autonomía de los agentes culturales, libertad de expresión y participación, pluralismo y su carácter democrático, respeto a la dignidad personal, a los valores espirituales, los derechos de los grupos minoritarios, la integración nacional, el diálogo, la apertura y cooperación internacionales. Medidas: a Apoyo a la formación de profesionales de gestión cultural, con capacidad de promover la cooperación entre los diferentes actores que intervienen en el proceso cultural. b. Desarrollar y</p>	<p>*Apoyo a la creación y producción artística y cultural *El fortalecimiento de la participación ciudadana en la cultura, desde el acceso y desarrollar la participación : Programa Chile quiere más cultura, Proyecto sismo, Proyecto de acceso regional, 2007: Programa creando Chile en mi Barrio y en materia de Infraestructura Programa de "Centros Culturales" *Vinculación de cultura y educación: programa Okupa, tiempo y espacio en tu liceo" *La descentralización *Consolidación institucional *Implantación de futuras políticas sectoriales para las Artes e incremento y diversificación de los fondos *en el plano internacional, se trabajó en la inserción cultural de Chile en el exterior y mayor cooperación internacional.</p>	<p>*Evaluación de las de las Políticas Culturales 2005-2010 *Diseño y formulación de las Políticas Culturales 2011-2016</p>

	<p>ámbito cultural. Además de vincularse con las entidades gubernamentales que establecen políticas educativas, comunicativas y económicas.</p>	<p>perfeccionar los instrumentos de coordinación de actividades y políticas culturales, mediante una adecuada institucionalidad que responda a criterios de flexibilidad, descentralización, gestión eficaz y participación de los diversos actores de la cultura. c. Impulsar las modalidades en curso de financiamiento combinado de la cultura, mediante el aporte compartido del sector público y privado d. Mejorar y desarrollar la infraestructura y equipamiento de la cultura con el apoyo de los sectores público y privado</p>	<p>Protegeremos y enriqueceremos nuestro patrimonio cultural, fuente de identidad y expresión viva de nuestra historia como nación. Modernizar la gestión del patrimonio, junto con ampliar los canales de financiamiento público y privado para profesionalizar dicha gestión. Desarrollo de labores de restauración, ampliar capacidad de bibliotecas y museos.</p>	<p>Desarrollo de una nueva institucionalidad para el Patrimonio Cultural, el 2006: En conjunto con el Ministerio de Educación se creó la Comisión para la nueva Institucionalidad Patrimonial 2007: Se presentó a la Presidencia de la República el documento "Propuestas de perfeccionamiento, de Políticas, Instrumentos e Institucionalidad Patrimonial", base de proyecto de ley que entra al Congreso el año 2008.</p>	<p>Modernización la institucionalidad referida al Patrimonio Cultural, dada su estructura deficiente, lo que ha producido un uso ineficiente de los recursos asignados a las diferentes reparticiones con responsabilidades en esta materia contribuyendo en la práctica a</p>
<p>Patrimonio</p>	<p>*Estudiar la conformación de una instancia responsable de la preservación y el enriquecimiento de Patrimonio. *Se establecerá una política de protección al Patrimonio Cultural Nacional mediante la dictación de una norma jurídica que cautele el interés nacional sobre la materia.</p>	<p>Resguardar y promover el patrimonio cultural, mediante una política sostenida de conservación y modernización</p>			

	<p>Compromiso de Gobierno para analizar y resolver en un plazo prudente la configuración de estos organismos llamando para ello a promover sus ideas y discutir a las personas más representativas de la cultura en sus diversos ámbitos, como también a las asociaciones y gremios vinculados a este campo.</p>	<p>*Participación cultural en los sectores más pobres de la sociedad *La cultura es tarea de toda la sociedad. *Actores: creadores y artistas, organismos del sector público y privado, medios de comunicación, gobiernos regionales y locales y los distintos públicos que participan en dicho proceso.</p>	<p>*Participación cultural en los sectores más pobres de la sociedad *El desarrollo de la vida cultural es tarea de toda la sociedad. *Actores: creadores y artistas, organismos del sector público y privado, medios de comunicación, gobiernos regionales y locales y los distintos públicos que participan en dicho proceso.</p>	<p>Creadores y Artistas, Gestores Culturales, Personas, Comunidades y Asociaciones Indígenas, Organismos Públicos (Privados, Estudiantes, investigadores, profesores, Escuelas Artísticas especializadas y comunidad en general, Instituciones públicas y privados del ámbito patrimonial</p>	<p>precisamente, aquello que se buscó evitar.</p>
<p>Participación</p>				<p>Creadores y Artistas, Gestores Culturales, Personas, Comunidades y Asociaciones Indígenas, Organismos Públicos (Privados, Estudiantes, investigadores, profesores, Escuelas Artísticas especializadas y comunidad en general, Instituciones Públicas del Nivel Central, que cuentan con programas de desarrollo cultural), Organismos Privados, Estudiantes, investigadores, profesores, Escuelas Artísticas especializadas y comunidad en general, Instituciones públicas y privados del ámbito patrimonial</p>	

Fuente: Elaboración propia en base a programas de gobierno.

Como análisis general y concluyente de esta sección podemos señalar que con la llegada de la democracia a Chile, en 1990, el Primer Gobierno de la Concertación reconoce ante todo a la cultura como un Derecho y sitúa al Estado como garante de ella, en un contexto de libertad y desarrollo, así también considera el deber que tiene éste de dar una pronta configuración a este ámbito incorporando a todas las personas, grupos u organizaciones a participar de este proceso. Así también se crean las primeras iniciativas legales que permitan financiar la cultura desde los privados y el Estado.

En el segundo gobierno de la concertación, Frei, (1994), ya se visualizan las primeras intervenciones concretas para dar forma a la institucionalidad cultural, en 1997 se nombra una Comisión Asesora Presidencial, en materias artísticas culturales, integrada por diecisiete personas de reconocida trayectoria y prestigio en el ámbito de la cultura, las artes y el patrimonio incluyendo a empresarios y parlamentarios de diversas tendencias políticas. En 1998, ingresa al Congreso el proyecto de ley que crea la Dirección Nacional de Cultura y el Fondo Nacional de desarrollo cultural. Se mantiene el fuerte énfasis en el carácter democrático y participativo de la cultura, así como el reconocimiento de la acción conjunta entre el Estado y el sector privado.

En el tercer gobierno de la concertación, Lagos, (2003), tiene lugar el hito más importante en ámbito cultural que se viene trabajando desde 1997, El establecimiento de una Institucionalidad Cultural, el proyecto ley que entrará al Congreso en 1998, finalmente se promulga en agosto de 2003, con la ley 19.891, que crea el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y el Fondo Nacional de desarrollo de la cultura y las Artes. El CNCA, organismo con participación activa de los distintos agentes culturales de la sociedad civil. Este período está marcado por dar forma a esta institucionalidad y por el lanzamiento de las primeras Políticas Culturales 2005-2010.

En el cuarto gobierno de la concertación, Bachelet, (2006), tiene lugar la implementación de las políticas culturales. Se avanzó en la elaboración de las Políticas Sectoriales y la implementación y seguimiento de las políticas regionales. Así también se enfatiza en mecanismos de coordinación entre los distintos agentes públicos y una mayor descentralización. Existe un fuerte énfasis en el fortalecimiento de la participación ciudadana en la cultura, desde el acceso y desarrollar la participación, creándose varios programas en esta línea.

Finalmente en el gobierno de Piñera, (2010), la Coalición por el Cambio, el énfasis está dado por la Modernización Institucional, el planteamiento de nueva Institucional, un Ministerio de Cultura, el mejoramiento de la Gestión del Servicio, la evaluación de las políticas Culturales 2005-2010, y la Definición de las Políticas Culturales 2011-2016. En lo relativo a la elaboración de las políticas culturales 2011-2016, se amplían los mecanismos de participación, creándose nuevas instancias de carácter consultivo.

Así se puede concluir que si bien cada uno de los períodos tienen rasgos distintivos, Todos los programas de Gobierno conciben a la cultura en un sentido amplio y como parte de un ejercicio Democrático, siendo la participación una característica común a todos ellos. Así también las políticas culturales se entienden como políticas de Estado que van más allá de los gobiernos de

turno y que necesariamente su definición no puede darse a puertas cerradas, por lo tanto así como señalan Blanco y Gomá, (2003), los gobiernos no son los únicos sujetos de acción pública, frente a la concepción tradicional que situaba a la sociedad como objeto de la acción del gobierno y a los poderes públicos como sujeto, la gobernanza resalta el carácter confuso y ambiguo de la separación entre la esfera pública y la privada y, a la vez vuelve a situar las responsabilidades colectivas en un espacio compartido entre estas dos esferas. En este sentido el financiamiento cultural también es entendido de manera mixta, con aportes privados y públicos, y se aboga por una mayor corresponsabilidad de la sociedad civil en estos ámbitos. Por último al mirar la institucionalidad cultural, entendida esta como la forma que adopta el Estado para consolidar el tema cultural, se puede observar que desde el Primer Gobierno de la Concertación existe un fuerte interés por estudiar la conformación de una instancia responsable de la preservación y el enriquecimiento del Patrimonio, no obstante al crearse el CNCA en el 2003, este ámbito queda radicado principalmente en el Ministerio de Educación y al Consejo le corresponde solo la coordinación, situación que no fue abordada como se esperaba y la dispersión y fragmentación en el tema patrimonial se mantiene pese a los esfuerzos realizados en el Gobierno de Bachelet, quien en el 2006, en conjunto con el Ministerio de Educación creó la Comisión para la nueva Institucionalidad Patrimonial, presentándose el 2007, el documento "Propuestas de perfeccionamiento, de Políticas, Instrumentos e Institucionalidad Patrimonial", base de proyecto de ley que entrara al Congreso el año 2008. Actualmente el gobierno de Piñera defiende y promueve la creación de un Ministerio de Cultura, fundamentando dicha posición principalmente por la deficiencia estructural del ámbito Patrimonial.

3.1 Actores principales que participan en las políticas culturales

Al observar la trayectoria de las políticas de cultura, desde 1990 hasta 2010, podemos observar que la participación es un tema crucial en este ámbito y que desde sus inicios el objeto es de convocar a los interesados y afectados por la política a discutir y reflexionar en torno a la cultura en forma permanente y a generar una instancia pública de carácter superior que sea responsable y que coordine el ámbito de la cultura.

En el período de 1990-1994, se manifiesta como un compromiso de Gobierno el deber de analizar y resolver en un plazo prudente la configuración de los organismos que participan en Cultura, llamando para ello a promover sus ideas y discutir a las personas más representativas de la cultura en sus diversos ámbitos, como también a las asociaciones y gremios vinculados a este campo, es decir desde un primer momento se manifiesta la intención de incorporar no solo a los organismos públicos sino hacerlo extensivo a las asociaciones y gremios vinculados a este campo, generando un espacio de discusión y reflexión acerca de este ámbito.

En el período de 1994-2000, existe un énfasis en los sectores más pobres de la sociedad, así también el desarrollo de la vida cultural se entiende como una tarea de toda la sociedad. Distinguiéndose los siguientes actores: creadores y artistas, organismos del sector público y privado, medios de comunicación, gobiernos regionales y locales y los distintos públicos que participan en dicho proceso.

En el período de 2000-2006, se continua con el interés de la participación cultural en los sectores más pobres de la sociedad, El desarrollo de la vida cultural es tarea de toda la sociedad y Actores son: creadores y artistas, organismos del sector público y privado, medios de comunicación, gobiernos regionales y locales y los distintos públicos que participan en dicho proceso.

En el período de 2006-2010, los actores se van diversificando e individualizando así podemos encontrar Creadores y Artistas, Gestores Culturales, Personas, Comunidades y Asociaciones Indígenas, Organismos Públicos (Universidades, Municipios e Instituciones Públicas del Nivel Central, que cuentan con programas de desarrollo cultural), Organismos Privados, Estudiantes, investigadores, profesores, Escuelas Artísticas especializadas y comunidad en general.

Como se aprecia en el mapa de actores a continuación, es que existen múltiples agentes políticos, sociales y privados que intervienen en el proceso de elaboración de políticas culturales, los cuales tienen distintos intereses, conocimientos y recursos que aportar al proceso.

El actor más próximo (influyente) al proceso de elaboración, aprobación y evaluación de las políticas culturales período 2011-2016, es el Directorio, sus miembros son los que deciden, organizan y determinan el grado de incidencia de participación de los distintos agentes involucrados o afectados de la política, que se visualizan más alejados al proceso como tal.

Como hemos visto, según Blanco y Gomá, (2006), la gobernanza resitúa los poderes públicos, estos deben adoptar nuevos roles y desarrollar nuevos instrumentos de gestión, es así como podemos observar que el Directorio siendo el actor más influyente, está constituido por funcionarios públicos y por representantes de la sociedad civil, quienes en conjunto adoptan decisiones de política, existiendo entre ellos interdependencia, ya que dependen unos de otros para lograr los objetivos propuestos, en este caso la definición de las políticas culturales 2011-2016. Así también podemos distinguir que dicha participación, esta institucionalizada sea en este Órgano Colegiado como en otros de carácter consultivo y sectorial.

En este contexto así como señala Brugué, (2001), el papel de la administración resulta crucial, ya que ofrece el espacio donde para una red limitada de actores, los conflictos se hacen a la vez comprensibles y resolubles. La participación en la administración es la participación a partir de intereses y valores lo suficientemente concretos y comprensibles como para generar opiniones y diálogos. Es así como la participación democrática se articula a través de mecanismos que intentan combinar información, deliberación y capacidad de intervención de los ciudadanos en los procesos de decisión.

En la línea de Brugué, y observando la participación en el Directorio, el actor gubernamental más importante e influyente es el Ministro Presidente quién detenta dos roles en forma simultánea uno como Jefe de Servicio y otro como Presidente de este Órgano Colegiado, a partir de esta

condición se pudo apreciar en el período observado (marzo 2010-octubre 2011)⁵, que el Liderazgo ejercido por esta autoridad responde más bien a un modelo burocrático tradicional, donde la naturaleza lineal y jerárquica de conducción prima, observándose limitadas instancias para el dialogo y la reflexión entre los distintos actores involucrados.

Otro elemento a considerar es que los afectados de las políticas culturales se ubican más alejados en el mapa no por qué estén menos interesados, sino más bien porque están convocados a participar solo para levantar información necesaria para el proceso de elaboración de políticas públicas culturales 2011-2016.

Es así como podemos observar que en cada una de las instancias de participación involucradas en el proceso siempre está presentes los funcionarios del CNCA o los miembros del Directorio que agenda, coordinan y registran las distintas apreciaciones frente a los temas a trabajar, así también la participación de los ciudadanos se manifiesta de manera colectiva, pero restringida a la participación de las organizaciones creadas por iniciativa estatal.

Ahora bien en términos de los actores sociales podemos apreciar que tiene una mayor influencia respecto de otros la Unidad Nacional de Artistas, que presenta su propuesta relativa a las políticas culturales 2011-2016 directamente a uno de los miembros del Directorio Nacional, así también la directora María Fernanda García tiene contacto directo con este gremio, y actúa como un interlocutor activo frente a las demandas que se presentan así por ejemplo colaboró con la organización del Encuentro Nacional de Artistas, y en sesiones del Directorio plantea las inquietudes de este grupo en lo relativo a los Fondos Concursables y sus modificaciones, abogando por sus intereses. Así también se puede agregar que los gestores culturales también tienen mayor influencia que otros actores, existen un énfasis especial en este grupo.

Como se aprecia en el siguiente gráfico, se establece que existen 7 instancias de participación de carácter consultivo que fueron convocadas por el CNCA para la elaboración de las políticas culturales 2011-2016:

- a) La VII Convención Nacional
- b) Los Grupos Focales
- c) Las Convenciones Zonales
- d) Las Políticas Sectoriales
- e) La Consulta Ciudadana
- f) La propuesta cultural de la Unión Nacional de Artistas
- g) La Cuenta pública del Ministro Presidente

a) **La VII Convención Nacional:**

⁵ Revisión de las actas del Directorio.

Es el espacio más amplio de participación de la institucionalidad Cultural Pública Chilena, establecido para la reflexión y dialogo, a partir del año 2004, los actores en esta instancia están dado por las Instituciones Culturales Públicas más invitados especiales representantes del servicio público, organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado. En el año 2010, más de 200 miembros a nivel nacional, participaron en la VII convención. Desde este espacio la participación de los actores es vinculante y existe incidencia en la definición de políticas culturales 2011-2016.

b) **Los grupos Focales:**

Este espacio es más reducido, que en el anterior en términos de N° de personas, no obstante los actores son más diversos ya que van más allá de la institucionalidad cultural pública, es más pluralista en su composición considerando Agentes de la Administración Pública, Agentes de Organizaciones sin fines de lucro y la academia y Agentes Instituciones privadas y grupos de influencia.

Participaron 81 personas, distribuidas aleatoriamente en nueve grupos, tratando que en todos ellos estuvieran representados los tres tipos de agentes. A cada grupo se le asignó un eje temático, quedando de la siguiente forma: tres grupos con el Eje Patrimonio Cultural, tres grupos con el Eje Arte y Cultura, y tres grupos con el Eje Participación.

Esta instancia también es un espacio para la deliberación, la discusión y reflexión, y muy enriquecedor por cierto, aquí podemos observar una mayor incidencia de la participación en la definición de políticas culturales 2011-2016.

c) **Las Convenciones Zonales:**

Este espacio de participación está orientado al ámbito regional, que para efectos metodológicos se organiza en cuatro zonas, Zona Norte, Centro, Sur y Austral; los actores son los Consejos Regionales, miembros del Directorio, funcionarios del CNCA del nivel central y otros agentes culturales vinculados a la región.

Esta instancia tiene como objeto por un lado dar cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión, políticas, planes, programas y acciones desarrolladas en el período anterior y recoger su vez preguntas y planteamientos de la ciudadanía.

Así también esta instancia abre un espacio para la reflexión en torno a los grandes temas que abarca la política cultural, desde una perspectiva local.

Los resultados de estas jornadas de trabajo, llámense líneas estratégicas, programas o proyectos concretos inciden en la definición de políticas culturales 2011-2016 como propuestas de renovación de la Política Cultural, que representen a la zona y a cada una de las regiones que la integran.

d) **Las Políticas Sectoriales:**

Este espacio de participación es más específico y considera la intervención del Ministro presidente del CNCA, los Secretarios de los Consejos Sectoriales y los Consejeros quienes definieron las Políticas Sectoriales, de la fotografía, danza, teatro, artes visuales, artesanía (2010-2015) y de la música 2007-2010, estos lineamientos son utilizados como insumo para las políticas culturales 2011-2016, siendo analizadas de manera bilateral entre los distintos Consejos Sectoriales y el Ministro presidente del CNCA.

e) **La consulta WEB:**

Esta instancia de participación es la única que estuvo dirigida a la ciudadanía en general, y se llevó a cabo mediante la aplicación de una encuesta, desde el 14 hasta el 27 de febrero de 2011. Consistió en una Consulta en el portal web del Consejo Nacional de la Cultura, El objetivo era considerar la opinión de todas las personas interesadas, se pretendía dar cuenta de un proceso abierto e inclusivo de participación en el proceso de Definición de políticas culturales 2011-2016, sin embargo, el resultado no fue satisfactorio debido a varias razones entre otras lo relativo a la atención, a la oportunidad y duración del proceso, en segundo lugar tal invitación no da espacio para proponer ni sugerir y por último así como señaló la presidenta de la Comisión de Políticas Públicas la consulta ciudadana por Internet fue prácticamente invalidada por sus errores metodológicos, resultando ser objeto de numerosas críticas por escrito y verbales de los usuarios que consideraron las preguntas mal enunciadas, la protección de ingreso al sitio, deficiente y la época del año en que se hizo la consulta poco adecuada.

f) **Las Organizaciones Gremiales:**

Esta instancia de participación se desarrolló de manera independiente, organizada por la Unión Nacional de Artistas y contó con la cooperación de una de las Directoras del CNCA⁶, finalmente el Encuentro Nacional “Soy Artista” reunió a más de 100 artistas, para que mediante una instancia deliberativa construyeran El texto llamado “Políticas culturales 2011-2016: La voz de los artistas” que contiene 44 medidas que los creadores consideran fundamentales incorporar en la formulación de las políticas culturales 2011-2016. Este documento fue considerado en las Políticas Culturales 2011-2016.

g) **La Cuenta pública del Ministro Presidente:**

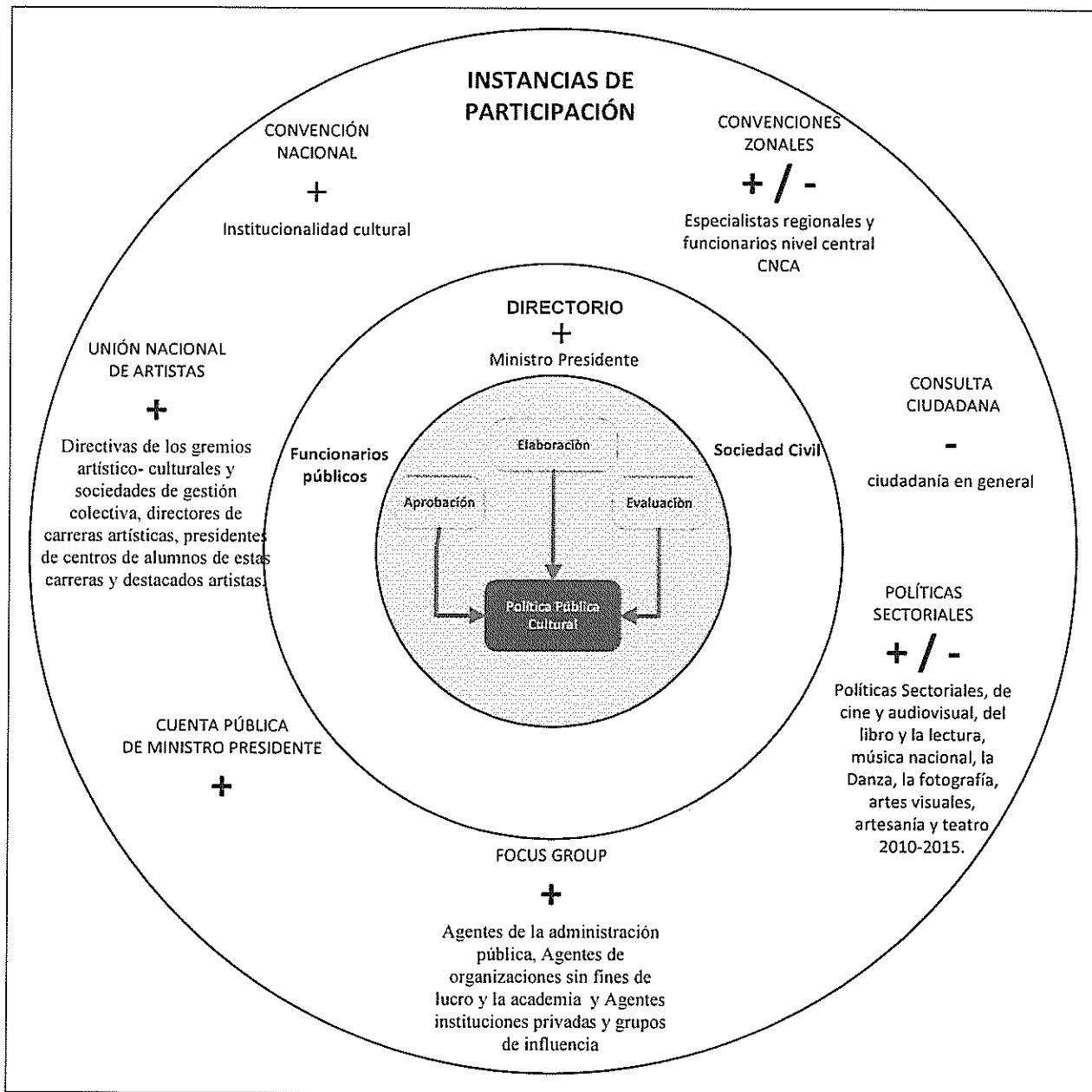
El Ministro Presidente del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Luciano Cruz-Coke Carvallo, Mediante lectura de la Cuenta Pública de la institución, en la Inauguración de la VII Convención Nacional de Cultura “Sigamos Construyendo Futuro: Políticas Culturales 2011-2016”, presenta distintas autoridades, sean estas diputados, intendentes y a los

⁶ María Fernanda García: En representación de la sociedad civil

distintos actores de la Institucionalidad cultural pública las principales preocupaciones y desafíos de esta nueva administración, los énfasis están en: la descentralización, en posicionar a la cultura como herramienta efectiva de desarrollo social, en el incremento del consumo cultural al menos en los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, la institucionalidad cultura y la responsabilidad compartida del desarrollo social. Lineamientos que fueron incorporados en las Políticas culturales 2011-2016.

A modo de conclusión de la presente sección podemos apreciar que distintos actores participaron en la definición de Políticas culturales 2011-2016, ya que sus intereses fueron incorporados en este documento, no obstante es necesario avanzar en la línea de incorporar la participación del ciudadano no organizado, si bien la Consulta Web, dirigida al público general, no tuvo buenos resultados, esta herramienta debiera mantenerse y mejorarse, en atención a las debilidades que mostró, ya que las plataformas tecnológicas, constituyen un buen mecanismo para incorporar a la comunidad en general, así también se necesita fortalecer el ámbito educativo, y desde ahí ir formando el interés por la cultura y la participación en esta. Además se puede apreciar que los grandes ausentes en este proceso son la Comunidad en General, la Población Social Vulnerable, los Pueblos originarios, los Grupos Etarios y los actores del ámbito local, quienes están presentes más bien como objeto de acción pública y no como sujetos activos, acercándose más a un modelo *top down* o ‘de arriba hacia abajo’ de implementación de política pública. En este sentido resulta relevante el tema de la descentralización y potenciar la visibilidad de los actores del ámbito local, de tal manera de generar políticas más participativas o *bottom-up*, que recojan las demandas y necesidades de la sociedad.

Cuadro N° 7: Mapa de Actores y niveles de relevancia (alto, medio, bajo).



Fuente: Elaboración propia.

3.2 La creación de la institucionalidad pública en cultura. Período 1990-2003.

Durante el período 1990-2003, se observa que la institucionalidad pública en cultura descansa en la legalidad de los órganos y en la normativa que rige este ámbito. No obstante, también se aprecia siendo la Constitución Política la carta fundamental del Estado de Chile, no reconoce explícitamente el derecho a la cultura y si uno revisa el articulado se desprende de manera indirecta.

De esta forma, la Constitución Política de la República de Chile, 1980, en su Art. N° 1 señala que “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”... de esta forma uno podría interpretar que se reconoce como derecho fundamental la cultura toda vez que es deber del Estado crear las condiciones para la mayor realización espiritual y material posible...

Entre los deberes que la constitución chilena impone al Estado se cuenta el de “estimular la creación artística y la protección e incremento del desarrollo patrimonial cultural de la nación”.(Art. 19, N° 10) asimismo la Constitución Política vincula el derecho a la educación y la cultura, señalando que le “Corresponderá al Estado, asimismo fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del desarrollo patrimonial cultural de la nación. Del mismo modo reconoce que es responsabilidad de todos contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.

Por otra parte el, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, ratificado por Chile en 1972, y promulgado y publicado en 1989, reconoce el derecho de toda persona a “participar en la vida cultural” y, en consecuencia, “entre las medidas que los Estados partes deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho figuraran las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la cultura”.

En 1990, mediante la Ley N° 18.956, del Ministerio de Educación, se establece que el Ministerio de Educación es la Secretaria de Estado responsable de fomentar una cultura de la paz y de estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística, la práctica del deporte y la protección y conservación del patrimonio cultural. Y radica en este órgano la competencia de formular y evaluar las políticas culturales, asignando los recursos necesarios para las actividades educacionales y extensión cultural.

Así podemos apreciar que el Ministerio de Educación entre otras funciones y responsabilidades debe ocuparse de la Cultura, labor que la ejercía mediante la División de Extensión Cultural, Unidad encargada del desarrollo cultural, la creación artística y el incremento del patrimonio cultural de la nación y de proponer las normas generales que tiendan a tales objetivos; elaborando programas de carácter cultural y coordinando todas las actividades culturales que desarrollen los demás órganos del Ministerio.

Podemos así observar que la Normativa Cultural es antigua, dispersa y fragmentada no existiendo un Órgano responsable exclusivo y conductor del ámbito cultural, lo anterior se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 8: Institucionalidad Cultural Pública desde 1990-2003

Institucionalidad cultural pública	Norma	Institucionalidad Cultural Pública antes de la Creación del CNCA
La Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.	Decreto con fuerza de ley 5.200, 1929	Ministerio de Educación
División de Extensión Cultural del Ministerio de Educación.	Ley 18.956, de 1990	Ministerio de Educación
Departamento de Cultura de la Secretaria de Comunicación y Cultura del Ministerio Secretaria General de Gobierno.	Ley 18993, de 1990	Ministerio Secretaria General de Gobierno
Consejo de Monumentos Nacionales.	Ley 17.288, de 1970	Ministerio de Educación
Dirección de Asuntos Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores.	Decreto 161, DFL 161, de 1978	Ministerio de Relaciones Exteriores
Consejo Nacional del Libro y la Lectura.	Decreto Supremo N° 587, del Ministerio de Educación que aprueba el Reglamento del Fondo Nacional del Fomento del Libro y la Lectura, de 1993	Ministerio de Educación
Comité Calificador de Donaciones Culturales Privadas.	Ley N° 18985, de Donaciones con Fines Culturales (Ley Valdés), de 1990	Ministerio de Educación
Consejo de Calificación Cinematográfica.	Ley 19846, 2003, del ministerio de educación	Ministerio de Educación
Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes	Ley de Presupuesto de 1992	Ministerio de Educación

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación vigente

Así también es importante mencionar que en un sentido amplio, el ámbito cultural considera distintos elementos, que según Squella (2001), serían los siguientes:

- a. Políticas culturales públicas que orienten y den coherencia y sentido a las decisiones igualmente públicas que desde cualquier poder u organismo del estado se adopten en materia cultural.

- b. Organismos públicos y personas a cargo de la gestión de estos órganos que adoptan, aplican, evalúan y renuevan esas políticas, y que, en el marco de ellas, definen y ejecutan planes o programas de trabajo en todas las áreas antes aludidas.
- c. Presupuestos que financien tales organismos y que retribuyan el trabajo y provean a la capacitación y perfeccionamiento de ese personal.
- d. Instrumentos de asignación directa de recursos públicos para el desarrollo cultural, tales como auspicios, subsidios, fondos y otros.
- e. Estímulos de carácter estable que incentiven la participación privada en el ámbito de la cultura.
- f. Disposiciones internacionales convenidas por el Estado y normas constitucionales, legales y reglamentarias internas que den expresión y sustento normativo a los componentes señalados.

Para efectos de este estudio se analizará la institucionalidad cultural en un sentido amplio, apreciándose que en la institucionalidad cultural antes del 2003, no existía sólo un órgano encargado de la “Cultura”, donde se estudien, adopten, evalúen y renueven políticas culturales de carácter general.

La política cultural era abordada sectorialmente por tres Ministerios, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Educación, sin que hubiese relación entre ellos.

Las políticas culturales estaban radicadas en el Presidente y sus Ministros, particularmente en el Ministerio de Educación.

Las políticas culturales tenían un carácter centralizado y jerarquizado no considerando en su diseño y formulación la consulta ciudadana así como tampoco Órganos colegiados que integraran a la Sociedad Civil, en la resolución de estas.

En términos del Financiamiento de las actividades culturales, existían órganos y leyes que permitían generar recursos desde el Estado hacia la Sociedad Civil, así podemos distinguir:

- La ley de Ley N° 18985, de Donaciones con Fines Culturales (Ley Valdés), de Hacienda, 1990.
- Fondo Nacional del Libro y la Lectura, Decreto Supremo N° 587, del Ministerio de Educación que aprueba el Reglamento del Fondo Nacional del Fomento del Libro y la Lectura, de 1993.
- Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes (Fondart), es un instrumento concursable, establecido por la Ley de Presupuestos de 1992, operó hasta 1997 a través de un único Concurso Nacional de Proyectos; desde 1998 en adelante se establecen dos líneas de financiamiento: un Concurso Nacional y un Concurso Regional.

Con relación al área patrimonial observamos que esta estaba radicada en el Ministerio de Educación, a través de dos de sus órganos; El primero La Dirección de Bibliotecas, Archivos y

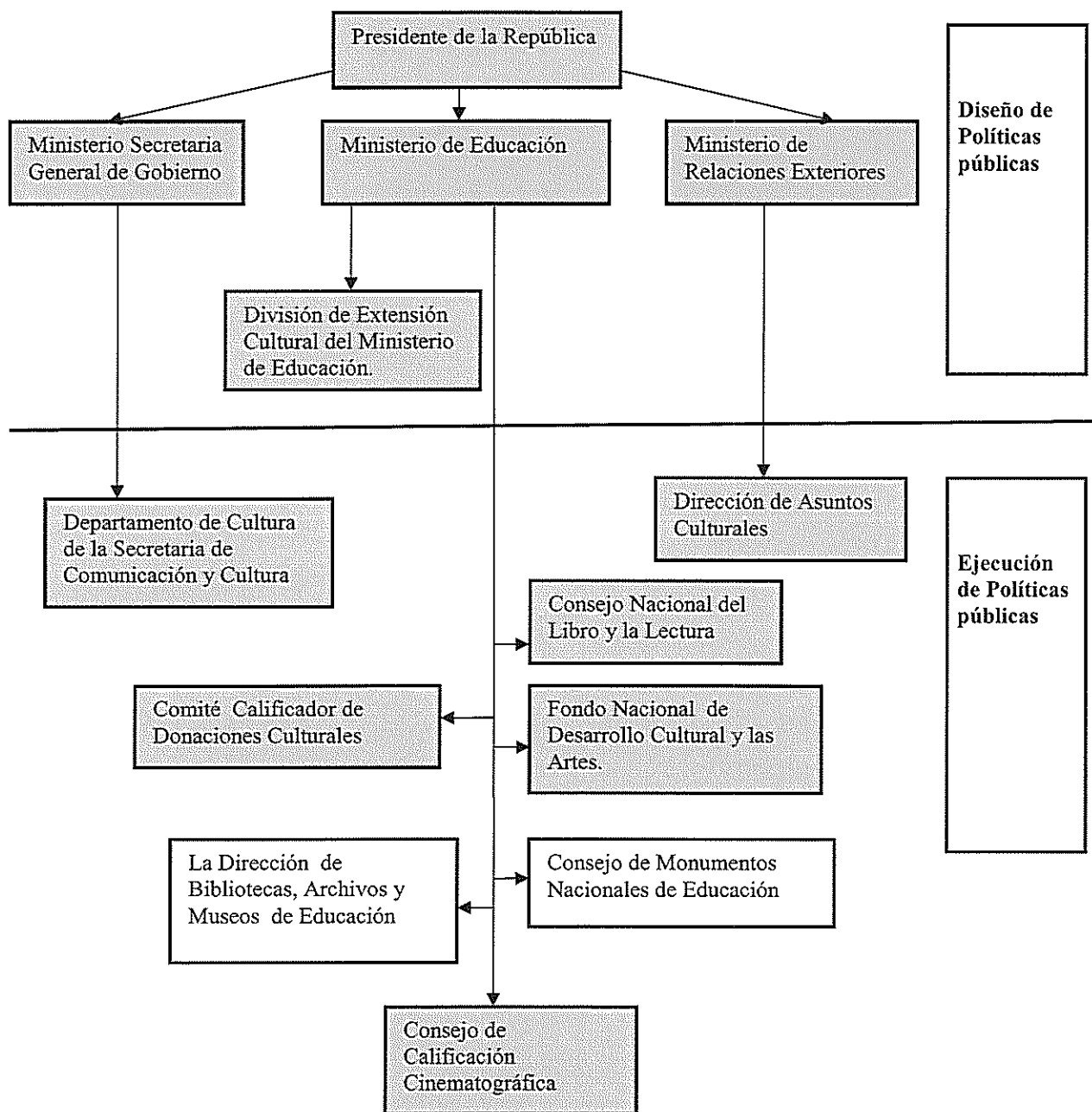
Museos de Educación, fundada en 1929 por el Decreto con Fuerza de Ley N° 5.200, es un servicio descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que reunió a las más antiguas instituciones encargadas del patrimonio cultural y natural del país y que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación.

La segunda institución, el Consejo de Monumentos Nacionales de Educación, creada en 1925 mediante el Decreto de Ley N° 651, cuerpo legal que fue derogado y reemplazado por la Ley N° 17.288 de 1970, que rige actualmente. Es un organismo técnico que depende del Ministerio de Educación. Su Vicepresidente Ejecutivo es el (la) Director(a) de Bibliotecas, Archivos y Museos por lo que se vincula administrativamente con la Dibam.

Así también en el ámbito patrimonial existía la Comisión Nemesio Antúnez, en la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, que llevaba a cabo tareas culturales específicas, ligadas a labores ministeriales de naturaleza técnica, y por lo mismo específicas.

La institucionalidad así entendida se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 9: Institucionalidad Cultural antes del 2003



- Organismos públicos del ámbito patrimonial, que radican en el Ministerio de Educación.
- ▣ Organismos públicos del ámbito cultural, que radican en distintos Ministerios.

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación vigente.

3.3 Cambio y consolidación institucional. Período 2003-2011

Una vez que se dicta la Ley 19.891, en el 2003, se da paso a una nueva institucionalidad cultural, la que para efectos de este estudio se distinguen tres períodos, uno del 2003 al 2006, que está fuertemente marcado por dar forma a esta nueva institucionalidad, mediante la instalación e implementación del CNCA, en lo relativo a la conformación de sus órganos constitutivos, la

reglamentación pertinente y la dotación de su infraestructura de funcionamiento, así también se diseñan y formulan las primeras políticas culturales período 2005-2010.

El segundo período desde 2006 al 2010, es caracterizado principalmente por la implementación de las políticas culturales 2005-2010 y por el funcionamiento del servicio y el último período que se distingue por el diseño y formulación de políticas culturales, 2011-2016, por la evaluación de las políticas 2005-2010, por la aplicación de nuevos instrumentos de participación y por los cambios estructurales del Servicio.

Para cumplir con los deberes que tanto la propia Constitución, como el derecho internacional le imponen, el Estado debe contar con una institucionalidad cultural pública, esto es, con uno o más órganos cuyas funciones en el ámbito cultural se correspondan con tales deberes que el Estado ha asumido ante sí mismo (Constitución) y ante la comunidad internacional (pactos y tratados), con presupuestos que permitan el ejercicio eficaz de tales funciones y con instrumentos de asignación de recursos directamente enfocados a la participación cultural ciudadana, a la creación y difusión artística o al cuidado del patrimonio cultural, como es el caso de los fondos concursables.

Es así como la nueva institucionalidad cultural, establecida en el 2003, debuta como una nueva forma de hacer gobierno, debido a que la definición de políticas culturales recae en una figura pluripersonal, siendo esta la Dirección Superior del Consejo, el Directorio, órgano colegiado de carácter resolutivo que considera la participación de la sociedad civil.

Así también la ley contempla otros órganos colegiados de carácter consultivo sean estos a nivel central como regional, que asesoran el proceso de formulación de políticas culturales.

Completándose la estructura participativa con los Consejos Sectoriales que consideran la participación de la sociedad civil, en la propuesta de políticas públicas relativas a su área y asignan los recursos para el desarrollo de los ámbitos específicos.

Entre los años 2003-2005 la consolidación de esta institucionalidad cultural se va desarrollando, mediante la dictación de leyes y decretos en lo relativo a la conformación de sus órganos constitutivos, la reglamentación pertinente y la dotación de su infraestructura de funcionamiento, así por ejemplo se Fija la planta del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes; se dictan las leyes que crean los Fondos para el Fomento Audiovisual y de la Música Chilena.

El segundo período desde 2006 al 2010, caracterizado principalmente por la implementación de las políticas culturales 2005-2010, se dictan dos resoluciones exentas una referida al reglamento interno del Directorio del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y otra acerca de la norma general de participación ciudadana del CNCA.

El tercer y último período analizado 2011-2016, se caracteriza entre otras cosas por los distintos cambios efectuados a la normativa vigente, en lo relativo a: la Estructura del Servicio, los

mecanismos de participación ciudadana y a los Fondos Concursables. Estos aspectos son desarrollados con mayor detalle en las secciones posteriores, no obstante es importante detenerse en lo relativo a la **Modificación a los Fondos Culturales**, cambio realizado en el 2011, a través de los distintos decretos emanados del Ministerio de Educación, no obstante esta iniciativa se fue gestando a partir de 2010, y establece un nuevo diseño de este mecanismo de asignación de recursos, es así como el análisis se efectúa en torno a dos instancias que reflejan tensiones al interior del Directorio:

La primera intervención la realizó Javier Chamas, Ministro Presidente (S), **en octubre de 2010**, quién antes de referirse a las modificaciones, responde a la solicitud planteada por la directora María Fernanda García, quien a partir de una carta recibida de la Unión Nacional de Artistas (UNA) expresan preocupación por la baja de recursos disponibles para la convocatoria Fondart 2011, contemplada para los creadores, los cuales no corresponden al monto establecido en la ley de presupuestos de cada año. Esta diferencia se produce al aprobar líneas concursales que contemplan proyectos que superan el año calendario, lo que implica comprometer recursos futuros. En este sentido señala la Directora que esta aprobación se da, para lograr la sustentabilidad de los proyectos, los que requieren recursos económicos que perduren en el tiempo. Los Directores comentan que efectivamente es un costo para los proyectos de corta duración, lo que debiera solucionarse diferenciando los apoyos gubernamentales, en dos fondos, uno concursable, para los creadores y otro de sustentabilidad, relativo a apoyos institucionales de operación, solicitando en ambos un aumento de recursos. Agregan que, el concurso público no debería ser política pública, esta se debe ejercer con otros instrumentos, como programas y proyectos de largo aliento. Se explica a los directores que la ley del Fondart establece que los recursos se asignarán mediante concursos públicos, por lo tanto la ley no permite otras alternativas. La directora también agrega que los Fondos de Cultura deben exigir el cumplimiento de la normativa relativa a los derechos laborales de los artistas, por lo cual solicita un apoyo real y fuerte por parte de este Consejo. En este sentido informa que a través de la Presidenta de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados, se ingresó una modificación de esta ley. Los Directores comentan la importancia de este tema, señalando que la Comisión Legislativa debe recibir este proyecto de modificación, para ser discutido por el Directorio Nacional. A continuación Javier Chamas entrega al Directorio un documento que contiene las modificaciones correspondientes al año 2011, relativas a los fondos, y que ya fueron aprobadas por los respectivos órganos colegiados. Dicho documento contiene los objetivos de los cambios, su contenido y su fundamentación y queda de anexo en la presente acta⁷, siendo parte integrante de la misma. Explica el proceso realizado para la elaboración de la propuesta 2011, señalando que cada Secretaría Ejecutiva entregó un documento al Ministro Presidente, el cual incluyó los cambios planteados por esta autoridad, para luego ser presentado a cada órgano colegiado respectivo para su discusión y aprobación. Este mismo ejercicio se está desarrollando para la convocatoria 2012, a través de reuniones bilaterales, en que el Ministro expone sus intenciones, para que la respectiva Secretaría Ejecutiva trabaje una propuesta, la que siempre se subirá al órgano colegiado.

Los Directores señalan que la exposición presentada no es lo que se solicitó, ya que lo requerido era en relación a los cambios para el año 2012 señalan que han sido indicados en la prensa por el Ministro Presidente, sin ser discutidos ni aprobados por este directorio, lo cual nos remite nuevamente al problema que se están pasando a llevar sus facultades, ya que el Fondart es claramente competencia de este Directorio. Además se reitera que los puntos que se solicitan

⁷ Acta ordinaria N° 74, 29/10/2010

discutir no son presentados oportunamente, postergándose indefinidamente. Ante esto Javier Chamas responde que debió tratarse de un malentendido y que probablemente las modificaciones del año 2011 se confundieron con las intenciones para el año 2012, estas recién se están trabajando con el Ministro Presidente a modo de propuesta, para su posterior aprobación por parte del Directorio, por lo cual se compromete personalmente a enviar la propuesta en Diciembre, y que estos temas se discutan en un tiempo prudente dentro de la respectiva sesión.

Los Directores solicitan que, al momento de discutir las modificaciones del año 2012, se tengan a la vista la evaluación de las modificaciones del año 2011, para adoptar decisiones en forma informada. Al respecto se informa a los directores que es muy probable que haya una segunda convocatoria 2011, por lo cual se estima que las evaluaciones y propuestas del 2012, serán presentadas en forma posterior a la ejecución de este segundo llamado, siendo ideal, que las bases 2012 estén disponibles en julio 2011.

Así también solicitan respecto de las noticias que han salido en la prensa en relación a los cambios estructurales del Fondart, que el departamento de Comunicaciones esté atento, en el sentido de enviar las aclaraciones pertinentes a objeto que no se distorsione la política pública de este Consejo. En este sentido señalan que no basta con responder las cartas a las líneas editoriales, sino también las entrevistas o noticias que se publiquen.

Para esto destacan la importancia de crear una relación fluida y coordinada entre este directorio y el ministro presidente y solicitan por tercera vez, que se establezca una estrategia compartida de vocería y de comunicaciones externas, ya que lo que está ocurriendo es que les preguntan y no saben que responder ya que no se les ha entregado información ni ha sido aprobado por este órgano colegiado.

En mayo de 2011,⁸ El Ministro Presidente informa a los directores que las líneas de concurso para Libro y Lectura, Música y Audiovisual 2012 ya han sido sancionadas por los Consejos Sectoriales. Asimismo se desarrolló un trabajo junto a la Comisión Fondart⁹, para abordar la propuesta programática del concurso 2012, revisando y expresando su conformidad respecto del nuevo diseño. La Secretaria del Fondart y el Jefe de la Unidad de Convenios, informan a los directores acerca del diseño del Concurso Fondart 2012:

1. El énfasis en mejorar la calidad de los productos financiados por los Fondos con el fin de prestigiar el concurso y mejorar la oferta cultural.(no restringir los proyectos de gran excelencia)
2. El fortalecimiento sistemático de las organizaciones culturales e instancias de mediación entre creadores y públicos.
3. El incentivo al diseño de estrategias de difusión.
4. La simplificación de las distintas líneas y modalidades.
5. La sistematización de instancias de selección de evaluadores y jurados.
6. La incorporación de criterios de cofinanciamiento con el objeto de apalancar los escasos recursos públicos en el ámbito artístico-cultural.

⁸ Revisar acta N° 80, de fecha 27-5-2011.

⁹ Mediante el acta N° 74, 29-10-2010, se establecen nuevas Comisiones de trabajo, estableciendo como presidente de la Comisión Fondart, a Hugo Pirovich, representante de la Sociedad Civil, y como contraparte del Servicio a la Secretaria Ejecutiva del Fondart.

A continuación se detallan los ejes de trabajo del Fondart Nacional y Regional, las líneas de concurso y las modalidades de financiamiento.

Cuadro N° 10: Modificaciones al FONDART Nacional 2012

Ejes de trabajo	líneas	Financiamiento
Investigación y desarrollo	Becas y pasantías	Modalidad única de financiamiento
	Investigación y actividades formativas(lo que antes era línea de investigación y estudios).Se incorpora dentro de esta línea las actividades académicas, seminarios, talleres que antes no estaban cubiertos)	
Creación	creación	Modalidad única de financiamiento
	creación de excelencia	Modalidad única de financiamiento
Mediación	Fomento al mercado de las Artes	2 formas de financiamiento para esta línea: a)mercado para las artes y b)emprendimiento(incentivar las buenas ideas que logren movilizar capitales asociados a la producción cultural)
	Desarrollo de infraestructura cultural	Modalidad única de financiamiento
	Fomento a organizaciones culturales	Organizaciones Culturales

Fuente: Acta N° 80, del Directorio Nacional, de fecha 27-5-2011.

Según el Jefe de la Unidad de Convenios, señala que el cambio más significativo dice relación con la línea de fomento a las organizaciones culturales, ya que partir de esta se busca sistematizar el apoyo desde el Consejo y no solamente desde los fondos de concurso, que se entrega a las Organizaciones culturales. Explicando que El Consejo a través de las transferencias corrientes entrega recursos a las organizaciones culturales de mayor y menor escala.

Asimismo indica que esta atribución la tenía antes el Gabinete de Ministro que detentaba un carácter más discrecional de asignación ahora sería un sistema más transparente e inclusivo. Agrega que para esta línea se exigirá un cofinanciamiento alto acorde a la envergadura de las iniciativas, valorizándose positivamente todos los proyectos que presenten cofinanciamiento aún mayores.

Frente a estos planteamientos el Directorio señala lo siguiente:

- Qué sucede en caso de no lograrse el cofinanciamiento requerido para una determinada línea de concurso.

La autoridad responde que solo para la línea de Mediación se requiere cofinanciamiento, principalmente en atención a que estas son solo valorables en la medida que logren un cierto impacto y que la movilización de recursos de terceros es un buen indicador de la coherencia y pertinencia de los proyectos. Agrega además que se han diferenciado dos tipos de cofinanciamiento uno de bienes y servicios y otro de dineros frescos.

La Directora Cecilia García Huidobro, destaca esta iniciativa y la idea de transparentar al máximo la asignación de recursos. La innovación del diseño expuesto le parece un paso muy importante.

El Director Héctor Gaete, señala que el tema del cofinanciamiento es muy relevante y permite un mayor nivel de compromiso de los postulantes. Sin embargo estima que también tiene un alto riesgo de concentración en aquellos grupos que detentan una mayor capacidad de gestión. Continúa señalando que debe evitarse generar una condición que pueda resultar desfavorable para los grupos emergentes. Estima necesario revisar y evaluar ese fenómeno en particular. El Ministro presidente destaca que se establecen políticas diferenciadas que responden a esta inquietud.

La Directora Magdalena Krebs destaca la necesidad de considerar con particular cuidado la situación de aquellas instituciones culturales que reciben recursos directamente desde órganos del estado, distintos al CNCA. Se debe prever esta situación en el sentido que las referidas instituciones no debieran poder postular. La autoridad indica que dependiendo de la escala de financiamiento recibido, se debería excluir o no.

Finalmente los directores señalan la necesidad de llevar un seguimiento de los proyectos, así como también una adecuada evaluación de los mismos. Se destaca la relevancia del nivel de evaluadores en regiones, aunque ello implique un mayor gasto de recursos para el Servicio.

Por último la Directora Drina Rendic solicita a la Secretaria del Fondart que presente al Directorio una propuesta de seguimiento de los proyectos y su costo debido a que considera es la única manera de que el Directorio constate su efectividad y de que logre excelencia en su cumplimiento.

En lo relativo a la exposición del fondant regional no existen observaciones.

Finalizada la exposición, los Directores aprueban el nuevo Diseño del concurso y la distribución de los recursos 2012.¹⁰

¹⁰ Miembros presentes: Luciano Cruz-Coke Ministro de Cultura y Presidente del Directorio, Lautaro Núñez: Representante de los premios Nacionales., Cecilia García-Huidobro: En representación de la sociedad civil. Hugo Pirovich: En representación de la sociedad civil. Héctor Gaete: En representación del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas., Gustavo Cárdenas: En representación de las universidades privadas autónomas; Drina Rendic: En representación de la sociedad civil., María Fernanda García: En representación de la sociedad civil; Magdalena Krebs Kaulen: En representación del Ministerio de Educación.

Así podemos observar que las principales modificaciones normativas realizadas este último período estarían en la línea de:

- **La modificación de los Fondos Concursables**, los principales cambios a considerar es la figura del cofinanciamiento como mecanismo a asignación y en la línea de fomento a las organizaciones culturales, se busca transparentar los distintos aportes que reciben. Explicando que El Consejo a través de las transferencias corrientes entrega recursos a las organizaciones culturales de mayor y menor escala. Indicando que esta atribución la tenía antes el Gabinete de Ministro que detentaba un carácter más discrecional de asignación ahora sería un sistema más transparente e inclusivo. Así también se agrega que la gran mayoría de los Directores están de acuerdo con los cambios y aprobaron dicha modificación, no obstante la Directora María Fernanda García, solicita dejar expresamente establecido en acta N°81 de fecha 24 de junio de 2011 que:
 - a. Estima necesario poner sobre el tapete que la finalidad del Fondart es la promoción de las artes, la creación, la cultura, la investigación, etc. Finalidad que no siempre lleva aparejada la obtención de un beneficio social. Lo contrario implicaría una limitación para el desarrollo del arte y sus diversas expresiones. Estima que debe existir otro fondo que persiga este fin específico.
 - b. Manifiesta además su desacuerdo con el enfoque de postulación de proyectos existente, en virtud del cual se requiere que sean las universidades postulen proyectos por sobre los artistas y en su representación. Estima que con este fenómeno se tergiversa el espíritu del Fondart, cual es, el apoyo a los artistas.

El Sr. Javier Chamas primero señala que en la sesión anterior esto fue explicado y que discrepa de esta posición ya que los recursos a los creadores han ido aumentando significativamente.

- **La modificación de la estructura del servicio**, se verá más adelante, no obstante en términos generales se puede apreciar una mayor departamentalización y mayor grado de especialización en las unidades de trabajo creadas. Creación de nuevas unidades que sirvan para realizar seguimiento a los convenios y para generar alianzas, énfasis en las Secretarías de los Fondos concursables y en la Unidad Regiones, se busca una mayor descentralización, enfatizando una mayor asignación de recursos, entregando asesoría técnica y gestión.
- **Modificación de las instancias de participación**, las modificaciones se abordan en capítulos posteriores.

A continuación se presenta un cuadro resumen con la Normativa que regula la formulación de Políticas Culturales:

Cuadro N° 11: Normativa que regula el Proceso de Formulación de Políticas Públicas Culturales.

Norma	Título	Año
Constitución Política de la República de Chile	Se reconoce como derecho fundamental la cultura toda vez que es deber del Estado crear las condiciones para la mayor realización espiritual y material posible	1980
Ley N° 18.575	Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Se establece como responsable del proceso de elaboración, implementación y control de políticas públicas de carácter nacional a los Ministerios. por esta razón primeramente esta atribución está radicada en el Ministerio de Educación.	1986
Ley N° 18.956	Que reestructura el Ministerio de Educación Pública, radicándose en este la elaboración de las Políticas culturales	1990
LEY N° 18985	Ley de Donaciones con Fines Culturales (Ley Valdés), establece un régimen mixto de financiamiento cultural, donde participa el estado y el sector privado.	1990
LEY N° 19227	Ley que crea el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura	1993
LEY N° 19891	Ley que crea el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes	2003
LEY N° 19981	Ley que crea el Fondo para el Fomento Audiovisual	2004
LEY N° 19928	Ley que crea el Fondo para el Fomento de la Música Chilena	2004
Decreto Fuerza de Ley N° 3, del Ministerio de Educación	Fija la planta del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	2003
Decreto N° 336, del Ministerio de Educación	Aprueba reglamento para el nombramiento de los integrantes del Directorio, del Comité Consultivo Nacional, de los Consejos Regionales y de los Comité Consultivos Regionales del CNCA.	2003
Decreto N° 144, del Ministerio de Educación	Modifica Decreto Supremo N°65, de 2004, del Ministerio de Educación, que aprobó el reglamento del Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes.	2011
Decreto N° 137, del Ministerio de Educación	Modifica Decreto Supremo N°587, de 1993, del Ministerio de Educación, que aprobó el reglamento del Fondo Nacional del Libro y la Lectura.	2011
Decreto N° 174, del Ministerio de Educación	Modifica Decreto Supremo N°187, de 2004, del Ministerio de Educación, que aprobó el reglamento del Fondo para el Fomento de la Música Nacional.	2011
Decreto N° 176, del Ministerio de Educación	Sustituye Decreto Supremo N°151, de 2005, del Ministerio de Educación, que aprobó el reglamento del Fondo de Fomento Audiovisual, por el siguiente.	2011
Resolución Exenta N° 137, del CNCA	Modifica Resolución Exenta N° 89 de 2004 y Crea departamentos que indica, fija funciones y establece Orden de Subrogación de su Subdirección Nacional	2006
Resolución Exenta N° 483, del CNCA	Aprueba reglamento interno del Directorio del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.	2006
Resolución Exenta N° 1762, del CNCA	Que aprueba norma general de participación ciudadana del CNCA.	2009
Resolución Exenta N° 3582, del CNCA	Modifica Resolución Exenta N° 2454, de 25 de mayo de 2011, y crea departamento y secciones que indica.	2011

Resolución Exenta N° 3695, del CNCA	Que aprueba norma de aplicación general sobre participación ciudadana y deroga resolución N° 1762 Exenta, de 2009	2011
Resolución Exenta N° 4868, del CNCA	Fija Organización Interna y Funciones del Gabinete del (A) Ministro(A) Presidente (A) del Consejo Nacional de la Cultura y Las Artes y deroga resolución que indica.	2012
Resolución Exenta N° 1301, del CNCA	Fija Estructura Orgánica del Consejo Nacional de la Cultura y Las Artes y deroga resoluciones que indica.	2013

Fuente: elaboración propia en base a legislación vigente

Los órganos del Estado chileno que formaban parte de institucionalidad cultural pública eran:

- La Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.
- División de Extensión Cultural del Ministerio de Educación.
- Departamento de Cultura de la Secretaria de Comunicación y Cultura del Ministerio Secretaria General de Gobierno.
- Consejo de Monumentos Nacionales.
- Dirección de Asuntos Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Consejo Nacional del Libro y la Lectura.
- Comité Calificador de Donaciones Culturales Privadas.
- Consejo de Calificación Cinematográfica.

Esta institucionalidad se caracterizaba por ser fragmentada y dispersa. Fragmentada, porque se reparte en múltiples organismos, y dispersa, porque tales organismos no tienen una misma dependencia, sino que dependen, como se sabe de diferentes Ministerios.

En cuanto a los recursos directamente enfocados a creadores y artistas se dispone de dos fondos, a saber, el de Desarrollo de las Artes (Fondart) y el Nacional del Libro y la Lectura. El primero encuentra su respaldo jurídico en una Glosa de la Ley de Presupuestos a la Partida del Ministerio de Educación; el segundo tiene su fundamento en la Ley del Fomento del libro y la Lectura.

Señaló que una situación como la descrita produce riesgos de descoordinación, duplicación de esfuerzos, insuficiencia de programas de trabajo, conjunto entre todos esos organismos o algunos de ellos, y una difusa visibilidad de la representación nacional e internacional que el Gobierno debe tener en materias culturales. (Squella, 2001).

Los objetivos de la Ley N° 19.891, del Ministerio de Educación, promulgada en 2003 apuntaban fundamentalmente a:

- Corregir la fragmentación y dispersión de la institucionalidad cultural pública y superar la insuficiencia de recursos del Fondart, la debilidad de su respaldo jurídico y sus limitaciones en cuanto a líneas de asignación en cuanto a los recursos que administra.
- Alcanzar mejores niveles de desarrollo auténticamente humano que consideren la calidad de vida y la satisfacción de las necesidades y aspiraciones más intangibles y profundas de las persona, relativas a la creación, acceso y goce de bienes simbólicos que provienen del arte y la cultura de un país.
- Establecer un Consejo Nacional de la Cultura para la institucionalidad cultural pública chilena. Se considera más adecuado un órgano con características colegiadas,

participativas y flexibles, que responda a los principios orientadores de la modernización y reforma del Estado.

- Consultar la participación ciudadana en forma institucionalizada, en los diversos ámbitos de la toma de decisiones y fortalecer la regionalización y la descentralización buscando articular los niveles nacional, regional y local.(informe comisión mixta, 2003:905)
- Así también El CNCA es un servicio público y como tal debe considerar representantes estatales, la presencia de los Ministros de Estados de Educación y Relaciones Exteriores, lo que no invalida el Carácter amplio plural y transversal del Consejo (Diputado Gonzalez Torres, 2003:903)

Según Squella (2001), con el CNCA se buscaba suplir la falta de una sede pública de alto nivel, donde se estudien y adopten políticas culturales; donde se definan y defiendan los presupuestos públicos para el área; donde se corrija la fragmentación y dispersión de nuestros actuales organismos de cultura; donde se administre un Fondo Nacional de Desarrollo Cultural que aproveche la experiencia del Fondart y que reemplace a este último fondo; donde se promueva la coordinación del desarrollo cultural a nivel local, regional, nacional e internacional; donde se estudien y lleven adelante estrategias de estímulo y coordinación con el ámbito cultural privado; donde se estudien y lleven adelante estrategias de estímulo y coordinación con el ámbito cultural privado; y donde nuestros compromisos internacionales en el campo cultural, así como nuestra legislación interna, puedan ser estudiados y perfeccionados en vista al desarrollo cultural del país.

De esta forma podemos apreciar que las proyecciones que se tenían frente a este órgano eran de gran envergadura y de carácter innovador, en atención a los siguientes elementos:

a. El Carácter excepcional de la Estructura y facultades que se otorga por Ley al CNCA:

1. Los Servicios Públicos **por regla general no definen políticas públicas** solo las ejecutan, corresponde a los Ministerios proponer y evaluar las políticas aplicables a los sectores a su cargo (Art. 22, inciso segundo de la LOCBGAE). Solo por excepción la ley puede encomendar a los servicios la definición de políticas, planes o programas, del mismo modo solo los Ministerios pueden actuar como órgano administrativo de ejecución. Es así como la **Ley 19.891, otorga facultades planificadoras y normativas al CNCA.**

Mediante el Art.2 de la citada ley se establece que: **El Consejo** tiene por objeto el desarrollo de las artes y difusión de la cultura, contribuir a conservar, incrementar y poner al alcance de las personas el patrimonio cultural de la nación y promover la participación de estas en la vida cultural del país.

Así también el Art. 3, establece las: **funciones del Consejo:** 1. Estudiar, adoptar, poner en ejecución, evaluar políticas culturales, así como planes y programas del mismo carácter. 11. Diseñar políticas culturales a ser aplicadas en el ámbito internacional y explorar y establecer y desarrollar vínculos y convenios internacionales en materia cultural, para todo lo cual deberá coordinarse con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Establece los Órganos, Funciones y Fondos.

- Los Servicios Públicos están sometidos al control del Presidente de la República, y este se realiza mediante sus colaboradores inmediatos los Ministros de Estado, solo por excepción la Ley puede crear servicios públicos bajo la dependencia o supervigilancia directa del Presidente de la República. Así sucede con el **CNCA**, el que como órgano autónomo y descentralizado, está sujeto de manera directa al control del Presidente, sin la mediación de ningún Ministerio. Dicho control es ejercido mediante la supervigilancia o tutela dado el carácter descentralizado del **CNCA**.

Condición que se establece a través del Art.1, de la citada de ley: **Crease el CNCA**, como un servicio autónomo, descentralizado y territorialmente desconcentrado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionara directamente con el Presidente de la República. Sin perjuicio de esta relación todos aquellos actos administrativos del Consejo, en los que según las leyes, se exija la intervención de un Ministerio, deberán realizarse a través del Ministerio de Educación.

- Los Servicios Públicos están a cargo de un Jefe Superior, generalmente se les denomina Director, excepcionalmente la Ley puede sustituir la dirección superior del servicio por órganos colegiados, en vez de órganos unipersonales, así sucede en el **CNCA**, que lo dirige un Directorio, y su Presidente tiene el rango de Ministro de Estado.

Atributo que establece en el Art.5, de la citada ley: **La Dirección Superior del CNCA**, corresponderá a un Directorio, integrado por funcionarios públicos y por miembros de la sociedad civil.

b. La Incorporación de Consejos de la Sociedad Civil:

El CNCA, dentro de su estructura orgánica contempla distintos Consejos de la Sociedad Civil de carácter consultivo y autónomo, a excepción del **Directorio Nacional que tiene carácter resolutivo** en la definición de políticas culturales y en la asignación y administración de Fondos Culturales, los demás órganos colegiados inciden en las políticas pero no las aprueban, en cuanto a los Consejos Sectoriales, estos están a cargo de proponer las políticas públicas de su área y asignar los recursos.

Cuadro N° 12: El CNCA y los Consejos de la Sociedad Civil que los integra.

CNCA		Políticas Públicas Culturales	Nivel Nacional	Nivel Regional	Sectoriales
Consejos de la Sociedad civil	Órganos Colegiados	Directorio Nacional	x	x	x
		Comité Consultivo Nacional	x		
		Consejos Regionales de la Cultura y las Artes		x	
		Comités Consultivos Regionales		x	
	Consejos Sectoriales	Consejo del Arte y la Industria Audiovisual			x
		Consejo de Fomento de la Música Nacional			x
		Consejo Nacional del libro y la Lectura			x

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación vigente.

c. Protección, fomento y resguardo del ámbito patrimonial mediante la coordinación de los órganos involucrados, los cuales no dependen jerárquicamente del CNCA.

Por último además por normativa se encomienda al CNCA:

Mediante el Art. 36, de la citada Ley se establece que el CNCA, será el Órgano encargado de coordinar en lo concerniente a sus políticas, planes, programas y acciones a:

1. La Dirección de Bibliotecas, Archivo y Museos.
2. El Consejo de Monumentos Nacionales.

El ámbito patrimonial, quedó radicado en el Ministerio de Educación, y la Coordinación en manos del CNCA, mandato que al parecer resultó difícil de implementar, por distintas causales que no son objeto de esta investigación, no obstante es importante mencionar que a partir de la segunda intervención que realiza el Ministro presidente del CNCA, en el año 2010, señala que el terremoto evidencia una falencia institucional a nivel de Patrimonio, ya que el consejo de Monumentos nacionales y la Dibam y el CNCA no han logrado una coordinación entre ellas, referida a las facultades de cada una y los recursos que pueden ser destinados. Explica que el CNCA se aboca al patrimonio inmaterial y que las otras dos instituciones se preocupan del patrimonio material. Señala que existe una descoordinación y duplicidad de las funciones entre las distintas instituciones ligadas al patrimonio y existe falencia respecto del rol que juega el CNCA, por lo tanto en cuanto a política pública el tema a plantear es la revisión y evaluación de la institucionalidad cultural y su relación con el patrimonio, ya que no es aceptable que no exista una participación directa en estos temas, siendo a juicio de él, este Directorio el llamado a ser ejecutivo al respecto y hacer un replanteamiento de la institucionalidad, que lo que pretendió fue precisamente, aunar esfuerzos en términos culturales y patrimoniales en un solo órgano. Abogando por una Mayor coordinación entre la Dirac, la dirección de arquitectura del Ministerio de obras públicas, la Dibam y el consejo de monumentos nacionales, para la reconstrucción creando un fondo para estos efectos. (Acta N° 69, de abril de 2010).

Así también en una entrevista realizada a la galardonada con el Premio Nacional de Gestión Cultural, 2012, Marta Cruz-Coke, señala “siempre ha habido entre la Dibam y el Consejo Nacional de la Cultura una pequeña rivalidad, porque las fronteras están mal definidas”...es así como en el tema Patrimonial estamos al debe y se debería trabajar desde la lógica de la Gobernanza, y en vez de competir generar arreglos institucionales en la línea de la colaboración y horizontalidad, lo que no pasa por ser necesariamente un Ministerio de Cultura.

En la Nueva Institucionalidad Cultural, se simplifica el esquema en los siguientes aspectos:

1. **Las políticas culturales** radican en dos órganos en el Ministerio de Educación, Institución en la cual radica el ámbito patrimonial y en el CNCA, órgano especializado en Cultura que tiene por objeto el desarrollo de las artes y difusión de la cultura, contribuir a conservar, incrementar y poner al alcance de las personas el patrimonio cultural de la nación y promover la participación de estas en la vida cultural del país. Siendo su función principal, el

Estudiar, adoptar, poner en ejecución, evaluar políticas culturales, así como planes y programas del mismo carácter. Así también corresponde a este órgano el diseño de las políticas culturales a ser aplicadas en el ámbito internacional y explorar y establecer y desarrollar vínculos y convenios internacionales en materia cultural, para todo lo cual deberá coordinarse con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

2. **Los Órganos.** El diseño orgánico del CNCA es de un servicio público autónomo, funcionalmente descentralizado y territorialmente desconcentrado, forma parte de la Administración del Estado y que de manera permanente debe satisfacer necesidades colectivas en el ámbito de la cultura.

La descentralización, significa que tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio y que se encuentra sujeto a supervigilancia del Presidente de la República, aunque no bajo la dependencia jerárquica de este.

La autonomía, a su turno, refuerza su carácter descentralizado y se relaciona con el hecho de que este Consejo no se limitará solo a proponer políticas en su campo, sino que tendrá competencia para adoptar y aplicar o ejecutar directamente tales políticas. Se vincula asimismo con la facultad presidencial para designar integrantes del Directorio del Consejo será una potestad acotada.

La desconcentración territorial se produce por intermedio de los Consejos regionales de cultura.

Para mayor agilidad en su funcionamiento, el Consejo se relacionará directamente con el Presidente de la república, esto es, sin la intermediación de ningún Ministerio, lo cual es posible en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 25 de la ley de Bases Generales de la Administración del Estado, que permite al legislador, excepcionalmente crear servicios públicos bajo la dependencia o supervigilancia directa del Presidente de la República.

Sin perjuicio de esta forma de relación, todo acto administrativo del Consejo que, según las leyes, exija la intervención de un Ministerio, deberá realizarse a través del Ministerio de Educación.

Estructura orgánica del CNCA: su integración; Presidente y Subdirector Nacional; publicidad de los actos que realice; carácter participativo de sus diversas instancias de decisión y asesoría entre otros aspectos.

La nueva institucional cultural reúne en una sola institucionalidad al conjunto disperso y fragmentado de organismos gubernamentales de cultura, sea por la vía de la absorción, de la dependencia o de la coordinación.

La división de cultura del ministerio de educación y el departamento de cultura del Ministerio secretaria general de gobierno pasan a ser absorbidos por el CNCA.

Respecto del personal que trabaja por largos años a honorarios en los conjuntos estables que administra la División de cultura del ministerio de educación esto es el Ballet folklórico nacional y la orquesta de cámara e Chile, la ley autoriza al CNCA para formar una corporación que administre tales conjuntos, contratos regidos por el código del trabajo. Respecto del presupuesto También el CNCA puede concurrir a su financiamiento y tener representantes en el Directorio que lo administre. Vínculo estrecho y permanente entre ambos entes.

Con respecto a la Dirección de Asuntos Culturales (Dirac) del Ministro de relaciones exteriores, que permanezca en esta cartera se debe a que necesita de una unidad de trabajo interna que se ocupe de los asuntos culturales del país en el exterior de una manera que sea funcional a las políticas , estrategias y acciones en materia de relaciones internacionales. Sin embargo el CNCA debe: Diseñar políticas culturales a ser aplicadas en el ámbito internacional y explorar y establecer y desarrollar vínculos y convenios internacionales en materia cultural, para todo lo cual deberá coordinarse con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Es así como el Ministro de Relaciones Exteriores o su representante es miembro designado del Directorio Nacional.

La Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM) y el Consejo de Monumentos Nacionales (la primera es un Servicio Público dependiente del Ministerio de Educación y el segundo un organismo técnico dependiente de este mismo ministerio, pasan a ser coordinados por el CNCA. Conforman la institucionalidad pública en el área del patrimonio cultural de la nación, dependen administrativamente de educación, pero serán coordinados por el CNCA y el ministro de educación será miembro del directorio del CNCA.

Lo anterior radica es que hay que modernizar la institucionalidad cultural en el ámbito del Patrimonio, tanto a nivel de normas que la rigen, de las estructuras en que ella se expresa y de las funciones de los organismos que la componen. El CNCA es el encargado de promover y culminar un proceso de modernización en esta área, con la participación de los dos organismos, estudios en un área compleja y que trabajan más de novecientas personas.

Se mantiene el Consejo de Calificación Cinematográfica que actúa como organismo Censor en el ámbito cultural.

3. **El financiamiento:** Todos los organismos de financiamiento cultural quedan en manos del CNCA.

El fondo nacional del libro y la lectura creado en 1993, así como el Consejo del mismo nombre pasan a depender del CNCA.

El Fondo Nacional de Desarrollo Cultural (Fondart), se sustituye por El Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y de las Artes, creado junto con el CNCA, mediante la Ley LEY N° 19891, dependiendo de este último.

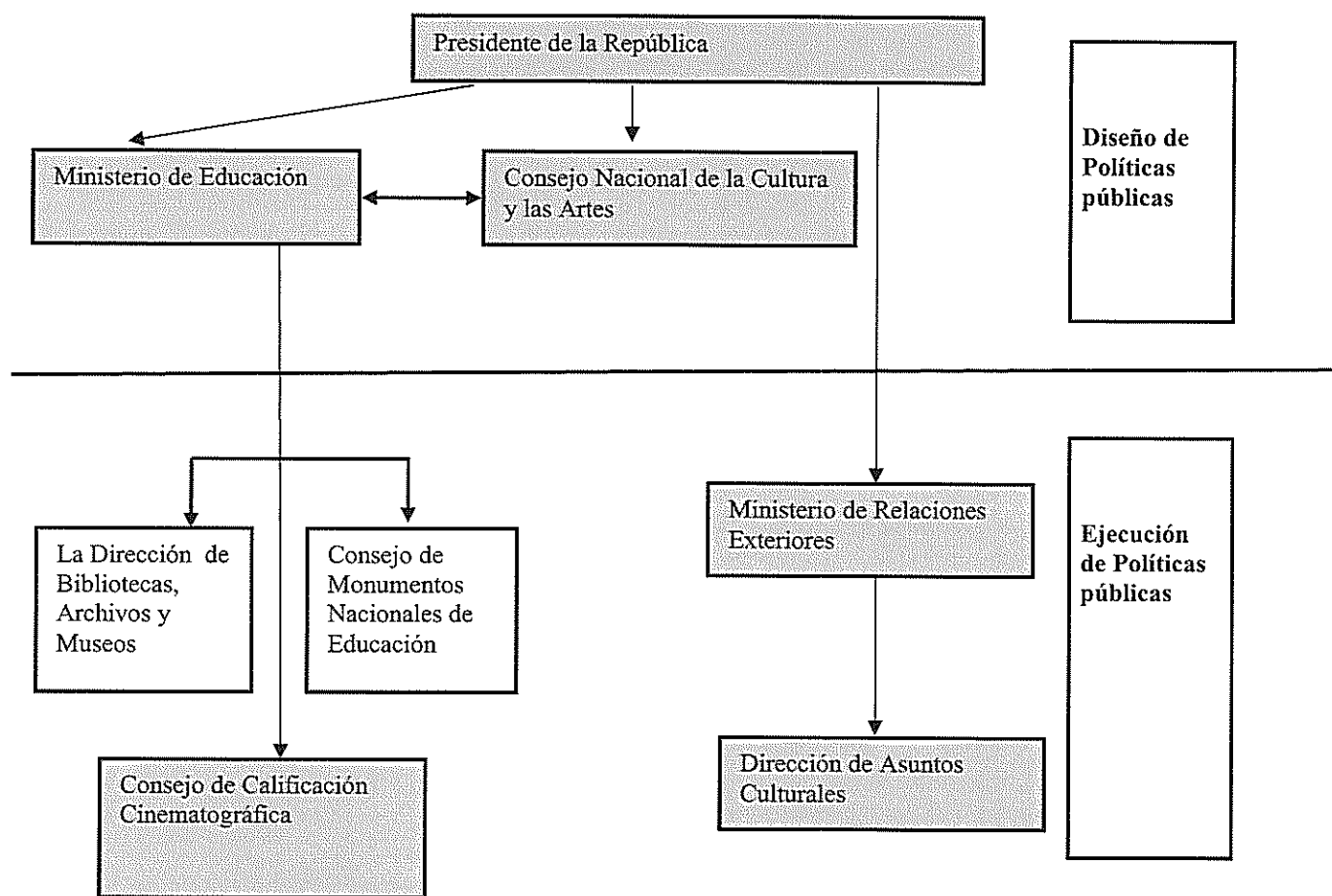
El Consejo nacional del Libro y la lectura y el Comité de donaciones culturales pasan a depender del CNCA.

Posteriormente, mediante las Leyes N° 19981, se crea el Fondo para el Fomento Audiovisual y con la Ley N° 19928 se crea el Fondo para el Fomento de la Música Chilena, ambos órganos dependientes del CNCA, que cuentan con Consejos Sectoriales para su administración y asignación de recursos mediante concurso público.

Así podemos observar que con la Nueva Institucionalidad cultural se avanzó en varios aspectos, no obstante siendo el tema Patrimonial parte integrante del ámbito cultural, éste se mantuvo dependiente del Ministerio de Educación, y en otros organismos públicos que se vinculan con este sector, siendo estos la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Vivienda. Situación que se muestra mediante el siguiente cuadro.

Así también el tema del financiamiento cultural en Chile, no termina siendo un ámbito exclusivo del CNCA, existen diversas alternativas de financiamiento en las cuales intervienen otras instituciones públicas como el sector privado.

Cuadro N° 13: Institucionalidad Cultural después del 2003.



Fuente: De elaboración propia en base a la legislación vigente.

4. Análisis del Proceso de Formulación de Políticas Culturales (2003-2011)

4.1. Estructura Organizacional:

En lo relativo a la estructura organizacional que se define el CNCA, y para efectos de este estudio se analizaron tres organigramas correspondientes a los años 2005, 2009 y 2013, cada uno de estos dirigidos por un Jefe de Servicio diferente, siendo los elementos a observar los siguientes:

1. Ubicación jerárquica del Directorio Nacional, en el primer período este órgano estaba ubicado a la cabeza de la organización, es decir este órgano colegiado dirigía la institución, posteriormente el Jefe de Servicio aparece a la cabeza de la organización y el Directorio como órgano asesor, esta posición se mantiene en el 2009 y 2012. Este cambio acentúa el carácter presidencialista de Chile, ya que el mandato presidencial se daría de forma vertical y jerárquica y no en forma pluripersonal como se define.
2. El Directorio Nacional, en el primer período se vinculaba directamente con el ámbito regional sea estos los Consejos y Comités Consultivos.
3. La administración de los Fondos de Cultura, al parecer siempre se han encontrado centralizada en el ministro presidente o subdirector, no obstante en este último período 2011, se realizaron modificaciones a los Fondos Culturales.
4. El Gabinete de Ministro y sus atribuciones, se puede apreciar a través de los organigramas que se ha fortalecido las funciones y competencias del Gabinete en especial en esta última administración. Se crearon tres unidades nuevas¹¹ la Unidad de Asuntos Internacionales, cuyas funciones principalmente dicen relación con generar redes bilaterales y multilaterales entre el CNCA y las personas jurídicas y organizaciones extranjeras que desarrollen actividades en materias artísticas culturales. La Unidad de Coordinación y Evaluación de Convenios Institucionales, cuyas funciones principales dicen relación con la coordinación de todas las acciones internas e interinstitucionales del Servicio tendientes a la suscripción, ejecución de resultados de los convenios de transferencia de recursos celebrados entre el CNCA y las entidades públicas o privadas, señaladas anualmente para dicho efecto en la Ley de Presupuesto del Sector Público y los convenios, con o sin transferencias de recursos, conducentes a la ejecución de programas y/o proyectos de relevancia para los objetivos del Consejo. Así también definir e implementar los mecanismos institucionales de coordinación e interlocución con las entidades contrapartes del Consejo, proporcionándoles en forma permanente las herramientas y canales de comunicación y cooperación necesarios para un desarrollo óptimo de los convenios celebrados. La Unidad de Infraestructura, siendo sus principales funciones cooperar en proyectos dirigidos a estimular la gestión cultural local y proponer y coordinar en este ámbito acciones de complementariedad con organismos públicos y privados, nacionales e internacionales.

¹¹ Mediante Resolución Exenta N° 4868, noviembre de 2012.

A partir de esta iniciativa se puede observar que con la creación de estas tres unidades, el énfasis está puesto en generar redes de cooperación, por un lado entre los distintos organismos públicos es decir relaciones interinstitucionales, y con los Privados, redes público-privadas.

5. En el ámbito regional ¹² la Jefa de la Unidad de Coordinación Regiones, informa sobre el nuevo Programa de Mejoramiento de la Gestión PMG de descentralización, tendiente a la desconcentración o descentralización de los servicios públicos con el objeto de traspasar funciones y atribuciones a la Dirección Regional en el primer caso, o, a la Municipalidad o Gobierno regional en el segundo. Agrega que la postura de nuestro servicio ha ido orientada a la desconcentración, entregando más responsabilidades, más capacidad de ejecución y distribución de programas a las Direcciones Regionales. En relación a la descentralización, explica la aprehensión a dicha figura considerando que hoy no todos los municipios cuentan con un departamento de cultura, siendo arriesgado iniciar un proceso de descentralización con estas limitantes.

En relación a los compromisos existentes para implementar este PMG de descentralización en el período 2012-2014, se comunicaron diversas medidas concretas tendientes a ello, a saber:

Medidas a nivel político, interviene el jefe de gabinete de Ministro Sr. Carlos Lobos Mosqueira, quien informa a los Directores sobre la evaluación que se está realizando para modificar la Ley Orgánica de Municipalidades, con el objeto que dicha normativa contemple la creación de un departamento de cultura al interior de los Municipios. Explica que en la actualidad a nivel municipal, solo existen las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO). La idea es que en la orgánica propia de las municipalidades se incorpore un departamento de cultura, situación que implicaría asignar mayor cantidad de recursos para las Municipalidades.

Agrega que se elaboró un documento que fue ingresado a la Subdere, para la revisión de los fundamentos entregados y el estudio de factibilidad sobre la incorporación de estos departamentos de cultura.

En relación al tema legislativo, la directora Magdalena Krebs señala que tampoco existe a nivel de Municipalidades una norma que resguarde las bibliotecas públicas. Estima que tal vez sería conveniente hacer un esfuerzo conjunto, para sumar ambos temas (creación departamento de cultura y resguardo bibliotecas públicas) e incluirlas en la eventual regulación que se realice. Para materializar lo anterior se acordó enviar el proyecto existente a la directora Magdalena Krebs.

Medidas programáticas, la Jefa de la Unidad de Coordinación Regiones, explicó a los directores que junto al departamento de Fomento de las Artes e Industrias Creativas se está estudiando la manera mediante la cual los Consejos Regionales podrían, sobre un marco de reglas preestablecidas, confeccionar sus propias bases para Fondart Regional. A su vez comunica la idea de desconcentrar 3 premios Nacionales. En relación al Departamento de Ciudadanía y Cultura se ha pensado desconcentrar el Festival de las

¹² Revisar actas del Directorio N°78 y N°80, de marzo y mayo de 2011.

artes y escuelas de rock. En el área Patrimonio se está pensando en desconcentrar los Tesoros Humanos vivos o portadores de Tradición.

Finalmente en el programa de Acceso a Regional se está mejorando la metodología de trabajo y estableciendo programas de trabajo por micro zonas, con el objeto que el programa alcance a cada microzona.

Medidas de gestión interna. Dentro de las principales medidas tendientes a la desconcentración en este nivel, se informa el aumento de recursos humanos en las Direcciones Regionales, la creación de un cargo de planificador regional, la incorporación de 4 abogados zonales y la idea de implementar un plan de compras de Direcciones Regionales tendiente a mejorar la ejecución presupuestaria.

Finalmente los directores Lautaro Núñez y Magdalena Krebs destacan la importancia que el CNCA comience un plan de capacitación integral en tema patrimonial, con especial énfasis en las regiones.

Acogiendo las inquietudes de los directores, el Ministro presidente solicita que la persona encargado del área patrimonio exponga en la próxima sesión del Directorio.

En este contexto se creó La Sección de Coordinación Regional, ¹³dependiente del Subdirector Nacional que tiene como funciones brindar apoyo profesional y técnico a esta autoridad en el proceso permanente de evaluación de la desconcentración territorial del Servicio y de adopción de medidas para hacerla efectiva.

Dicha Sección tendrá por funciones entre otras:

- a) Generar, mantener y garantizar una adecuada articulación y coordinación entre los Directores Regionales del Servicio y el Nivel Central del mismo, para la implementación de las políticas culturales y las acciones programáticas del Servicio en las regiones del País.
- b) Asesorar a las autoridades y jefaturas del Servicio a Nivel Central y Regional en materias de desconcentración territorial, coordinación administrativa e implementación de políticas públicas en el territorio.
- c) Realizar las gestiones necesarias para garantizar la coordinación permanente, fluida y oportuna de los Consejos Regionales de la Cultura y las Artes a través de sus Directores Regionales con el Nivel Central.
- d) Promover la coordinación interinstitucional con organismos públicos y privados que desarrollen funciones o actividades de naturaleza o impacto en el ámbito cultural en las distintas regiones del país en orden a la promoción del desarrollo regional en materia cultural.
- e) Coordinar el desarrollo y cumplimiento del programa de mejoramiento de la gestión del Servicio en materia de descentralización.
- f) Coordinar en el nivel regional el desarrollo y cumplimiento de los programas del Consejo.

6. Particularmente también se puede observar que este último período se caracteriza por una gran cantidad de cambios estructurales al CNCA, dictándose a lo menos cinco

¹³ Revisar Resolución Exenta N° 1301, abril de 2013.

resoluciones distintas que dan cuenta de estas modificaciones, según el Ministro Presidente del CNCA (mayo 2010) esto se fundamenta en una serie de problemas administrativos acaecidos en el Servicio Público no solucionados, en primer lugar, por una falta de procesos; y en segundo lugar, por existir un aumento presupuestario importante en el CNCA, sin los procedimientos y personal suficiente. Todo esto ha provocado una serie de conflictos entre los distintos departamentos y unidades. Se agrega además el fuerte énfasis puesto en el mejoramiento de la gestión del servicio e incorporación de mecanismos de coordinación.

4.2 El financiamiento en cultura algo más que los Fondos Concursables.

Como hemos visto hasta ahora, la dimensión de lo cultural en Chile es bastante más compleja que la visión tradicional de cultura asociada sólo a las bellas artes, así también el financiamiento cultural, se manifiesta a través de distintas instancias públicas y privadas, cuyas modalidades de asignación de recursos son muy variadas, sean estas exenciones tributarias, aportes directos, donaciones, espacios, premios, reconocimientos, aporte internacional, etc. Así también el nivel de conocimiento que existe en torno al monto de los recursos que se destinan o se mueven en cultura es variado y no se sabe con exactitud cuál es la cifra total. Situación que se agudiza al no tener claridad de quienes son los beneficiarios finales de los distintos aportes existentes lo que se puede traducirse en duplicidad de asignaciones en desmedro de aquellos que no reciben nada.

Es así como actualmente el financiamiento cultural en Chile está dado por el CNCA, Otras Instituciones Públicas, Sector Privado Nacional y Sector Privado Internacional, para efectos de este estudio nos centraremos en el aporte público que se realiza mediante CNCA, lo específico en los fondos culturales, que administra y asigna el Consejo.

- **Fondos Públicos administrados por CNCA**

La composición de los Fondos de Cultura es variada. Los recursos provienen anualmente de la Ley de Presupuesto de la Nación, pero también se constituyen a través de donaciones, herencias o legados, que sirven para incrementar los Fondos, para fomentar el desarrollo de las artes, la difusión de la cultura y la conservación del patrimonio artístico y cultural de Chile. FONDART y el Fondo del Libro y la Lectura fueron creados en 1993. En el año 2004 se creó a su vez el Fondo de la Música y el Fondo Audiovisual, con sus respectivos Consejos. Y el año 2006 se creó el Fondo de Fomento del Arte en la Educación.

Con los recursos de cada fondo se realizan concursos de proyectos para la comunidad artística, se ejecutan programas propios de cada fondo y se entregan premios y reconocimientos. Cada fondo tiene un Consejo o Directorio que define las líneas de acción, y es administrado por una Secretaría que depende del Departamento de Fomento de las Artes e Industrias Creativas del CNCA.

El marco normativo que regula estos fondos se resume en cuatro leyes y ámbitos:

- a) El Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y de las Artes FONDART, surge el año 1992, reuniendo las Artes Escénicas(Danza, Teatro, Circo), Artes de la Visualidad(

- fotografía, artes visuales, nuevos medios) y Área Industriales (arquitectura, diseño y artesanía)
- b) Fondo de fomento del Libro, surge el año 1993 a partir de la promulgación de la Ley N° 19.227.
 - c) Fondo de fomento Audiovisual, surge el año 2005 a partir de la promulgación de la Ley N° 19.981.
 - d) Fondo de fomento de la Música, surge el año 2004 a partir de la promulgación de la Ley N° 19.928.

Es importante destacar que cada una de estas líneas de trabajo tiene sus propias políticas.

Respecto de la participación en estos Consejos Sectoriales, están constituidos por el Ministro Presidente del CNCA, otros funcionarios públicos que varían en número según el Consejo que integren, y miembros de la sociedad civil asociados a cada uno de los ámbitos específicos. Así por ejemplo, el Consejo de la Música Nacional está integrado por el Ministro Presidente, un funcionario público y 13 representantes de la sociedad civil. De este modo, encontramos las corporaciones o fundaciones, los académicos, intérpretes y autores de música, editores musicales, radiodifusión, musicólogo y un representante de la Asociación Chilena de Municipalidades, designados, algunos por el Presidente de la República, Ministro Presidente y otros por los sectores a que representan. Llama la atención que el participante más fuerte en este ámbito es la Sociedad Chilena del Derecho de Autor (SCD), que designa 6 de los 14 miembros. La SCD nace un 7 de enero de 1987, bajo el alero de la Universidad de Chile y gracias a la incansable lucha de un grupo de 14 músicos chilenos logra a través de los años mayor poder e influencia, sumando a otras agrupaciones con los mismo intereses, así nacen la Sociedad Chilena de Intérpretes (1998), la Fundación Música de Chile (2001) con sus sellos Oveja Negra y Sello Azul. Esta organización autónoma persigue el bienestar de los artistas nacionales y la protección de sus derechos. De estos elementos se puede concluir que la participación en estos órganos está dada por aquellos agentes que tienen mayor capacidad de organización.

La asignación de estos Fondos se realiza por lo regla general por concurso público. Sin perjuicio de ello, en caso de asignación de recursos para otros programas y acciones de los fondos se emplearán los mecanismos de ejecución de recursos públicos establecidos en la normativa vigente. En el caso del Consejo del Arte y la Industria Audiovisual las asignaciones directas pueden ser de hasta un 20% del Fondo a determinadas áreas definidas por ley.¹⁴

La selección de los proyectos se realiza mediante Jurados, Comités de Especialistas y Comisión de Becas, según sea el caso. Las decisiones son adoptadas por la mayoría absoluta de sus miembros. En el caso del Fondart los Comités Consultivos Nacional y regional propondrán al Directorio los nombres de los integrantes de Jurados y Comités de Especialistas, de forma que este último designe a los miembros. Mínimo de tres miembros, siempre el N° de integrantes ha de ser impar y los acuerdos se establecen por mayoría absoluta de estos. 50% de integrantes distintos a la región metropolitana.

¹⁴ Es importante mencionar que la normativa revisada corresponde a los Decretos 137,144 y 176, del Ministerio de Educación, septiembre de 2011. Documentos que modificaron los Fondos culturales.

Podemos apreciar entonces que los recursos se asignan de manera pluripersonal y la selección de los proyectos se realiza de la misma manera, no obstante, **en los grupos focales**¹⁵ enfatizan en una Política Transparente en cultura, que promueva la igualdad de oportunidades. Cuestionan la transparencia en la asignación de los fondos, ya sea por temas políticos o por amistad, poca credibilidad. Asimismo objetan la concursabilidad como el único mecanismo válido para la selección y adjudicación de fondos. También se critica la poca transparencia en asignación del aporte de la presidencia a través de los gastos reservados, ya que cuadruplican, los recursos de los fondos concursables.

Así también desde **la Unión de Artistas** comparten el énfasis en transparencia de los recursos públicos en cultura, enfatizando que las modificaciones a la Ley Valdés, deberían incorporar indicaciones que permitan apoyar todo tipo de obras artísticas, así como transparentar y poner a disposición la información respecto de las donaciones culturales.

4.3. La Política Nacional de cultura 2005-2010

El proceso de formulación de las políticas culturales 2005-2010, así como se señala el documento Chile quiere más cultura, definiciones de Política Cultural 2005-2010 es el fruto de un esfuerzo colectivo encabezado por el Directorio Nacional del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), que comprometió la participación de los trece Consejos Regionales y de los Comités Consultivos.

La primera Convención de la Cultura, celebrada en Valparaíso en agosto del 2004, en la que participaron más de 110 miembros de la institucionalidad cultural, se abocó a elaborar y discutir recomendaciones relevantes para la política cultural nacional 2005 - 2010.

Así se puede apreciar que desde un primer momento el carácter participativo en la definición de políticas está.

4.4. Análisis de las instancias de participación en el proceso de formulación de políticas

La estructura tradicional del proceso de formulación de política pública, en Chile, obedece por lo general a un modelo de “Arriba hacia abajo”, propio de los modelos burocráticos tradicionales, que está dado por el Mandato del Presidente de República que encarga a sus colaboradores directos e inmediatos a los Ministros de Estado, figura unipersonal, la puesta en marcha de su programa de gobierno. Así como señala Blanco y Goma, (2003) los modelos tradicionales, de corte racionalista, parten de una concepción del proceso de gobierno en cuanto a proceso racional, monocéntrico y jerárquico, según este enfoque, los gobiernos, sujetos únicos de la acción pública, identifican y diagnostican, problemas sociales de naturaleza supuestamente objetiva, analizan las diferentes alternativas existentes y solo después toman la decisión más adecuada para la solución al problema planteado. A su vez, la capacidad ejecutiva de los gobiernos se asienta exclusivamente en la delegación de poder que democráticamente se produce a través de las elecciones, espacio único y fundamental de participación democrática.

En el caso del CNCA, podemos apreciar una innovación en la forma de hacer gobierno ya que el Mandato Presidencial descansa en una figura pluripersonal, siendo esta la Dirección Superior del

¹⁵ Instancia de participación convocada a participar en el proceso de políticas culturales 2011-2016

Consejo, el Directorio, órgano colegiado siendo sus funciones principales, entre otras las definidas en el art. 6° de la ley 19.891:

1. Estudiar, adoptar, poner en ejecución, evaluar políticas culturales, así como planes y programas del mismo carácter.
2. El Diseño de las políticas culturales a ser aplicadas en el ámbito internacional y explorar y establecer y desarrollar vínculos y convenios internacionales en materia cultural, para todo lo cual deberá coordinarse con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. Proponer al Presidente de la República los proyectos de Ley y actos administrativos que crea necesario para la debida aplicación de políticas culturales y para el desarrollo de la cultura, la creación y difusión artísticas y la conservación del patrimonio cultural.

Además se contempla el Comité Consultivo Nacional, órgano colegiado, encargado de asesorar al directorio en lo relativo a políticas culturales, plan anual de trabajo, y preparación de proyectos de ley y actos administrativos concernientes a cultura. (art.12° de la ley 19.891), y que estará integrado por personas de reconocida trayectoria y experiencia en las distintas áreas de la creación artística, el patrimonio cultural, la actividad académica y la gestión cultural, que serán designados por el Directorio del Consejo a propuesta de las organizaciones o instituciones culturales.

Esta estructura se replica a nivel regional, ámbito en el cual se encuentran Los Consejos Regionales y los Comités consultivos, que consideran también la participación de la sociedad civil en la definición de las políticas regionales.

Por último encontramos los Consejos Sectoriales, que también contemplan representantes de la sociedad civil y están a cargo de definir las políticas pertinentes a cada ámbito de fomento cultural.

En estos órganos principalmente está reflejada la participación en el proceso de formulación de políticas públicas en cultura, siendo por cierto el Directorio el único que tiene un carácter resolutivo.

Ahora bien en la línea de la implementación de políticas públicas, encontramos que a partir del Gobierno de Bachelet, 2006,¹⁶ se anunció públicamente la Agenda Pro Participación Ciudadana, estableciendo el marco programático de una manera de hacer gobierno, donde las políticas públicas vinculan el desarrollo del país y su cohesión social, que el sentido de esta agenda es la convicción que la participación de los ciudadanos en la gestión pública refuerza la idea de la democracia inclusiva, de una democracia fuerte y desarrollada y de fortalecimiento de la sociedad civil, posteriormente el Instructivo Presidencial para la participación ciudadana, emitido el 2008, refuerza esta idea estableciendo el deber que tiene la Administración Pública de crear los mecanismos necesarios para que las personas incidan en el desarrollo de las políticas públicas que son de su competencia. En este contexto y a partir de estos instrumentos que tienen por objeto fomentar la participación ciudadana en la gestión e implementación de políticas públicas

¹⁶ Ver Resolución N° 1.762, de 24 de abril de 2009, del Ministro Presidente (S) del CNCA, que aprueba Norma General de participación ciudadana del CNCA.

de manera transversal en la Administración del Estado, el CNCA, 2009, aprueba la norma general de participación ciudadana del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Dicha Norma, establece 8 instancias de participación:

1. Los Órganos Colegiados del Consejo.
2. Los Consejos Sectoriales.
3. Las Mesas Artísticas Regionales.
4. Los Fondos de Cultura administrados por el CNCA.
5. Diagnósticos participativos:
 - Comités Culturales Barriales del Programa Creando Chile en mi Barrio.
 - Programa Chile quiere Más Cultura.
6. Consulta Ciudadana:
 - Consejos Escolares del Programa Okupa tiempo y espacio creativo en tu liceo.
 - Jornadas de evaluación de las Fiestas Ciudadanas del Programa Chile quiere Más Cultura.
7. La Cuenta Pública Anual.
8. Los Sistemas de Información Ciudadana.

En lo referido a las instancias 1 y 2, se estableció que el CNCA, garantizaría el funcionamiento de los Órganos Colegiados establecidos por la ley 19.891, que consideran la participación de la sociedad civil.

Con relación a La instancia N°3, se estableció que el CNCA, anualmente constituiría y garantizaría el funcionamiento de estas mesas de trabajo artísticas regionales de carácter consultivo con el objeto de aportar en cada región al desarrollo del sector artístico y cultural a través del dialogo con la ciudadanía. La competencia de esta instancia dice relación con la implementación de distintas actividades de interés local.

La instancia N° 4, establece que el CNCA y los Consejos Sectoriales, garantizarán a la ciudadanía el acceso abierto e igualitario y con pleno resguardo al principio de la libre concurrencia de los postulantes y de igualdad ante las bases concursales, para la asignación de recursos a fin de financiar distintos programas.

En lo referido a los Diagnósticos participativos, se buscaba fortalecer la participación social y ciudadana, a través de estos comités se pretendía canalizar y movilizar diversos intereses, potencialidades y capacidades tanto artísticos culturales, como de gestión, liderazgo y dirigencia social de los vecinos y vecinas de los barrios en los que el Programa tenía cobertura. Además se incentivaba la Planificación como una herramienta catalizadora de visión estratégica territorial. Así también el Programa Chile quiere Más Cultura, buscaba generar una instancia de reflexión y evaluación en torno al sentido de las fiestas ciudadanas, de las propias motivaciones para participar y de cómo estas contribuirían al desarrollo regional, se definiría en conjunto la programación artística de los espacios y escenarios, los convocados eran distintos grupos de la sociedad civil, los meses de abril y agosto de cada año.

En lo relativo a la Consulta Ciudadana: Primero mediante el Programa Okupa, se establecía que el CNCA convocaría a los Consejos Escolares dos veces al año, con la finalidad de reunir a sostenedores de establecimientos educacionales, directivos, docentes, paradocentes, representantes estudiantiles y apoderados, para generar instancias de dialogo y opinión en torno

al proyecto pedagógico a través del arte y la cultura y generar sugerencias para la implementación del programa. Segundo con respecto a las jornadas de evaluación de las fiestas ciudadanas del programa Chile quiere más cultura, esta instancia se realizaría durante el año y se reflexionaría en torno a la dimensión de impacto ciudadano de las fiestas y se decepcionarían comentarios o sugerencias respecto de la implementación de las mismas, los convocados distintos grupos de la sociedad civil del ámbito artístico cultural.

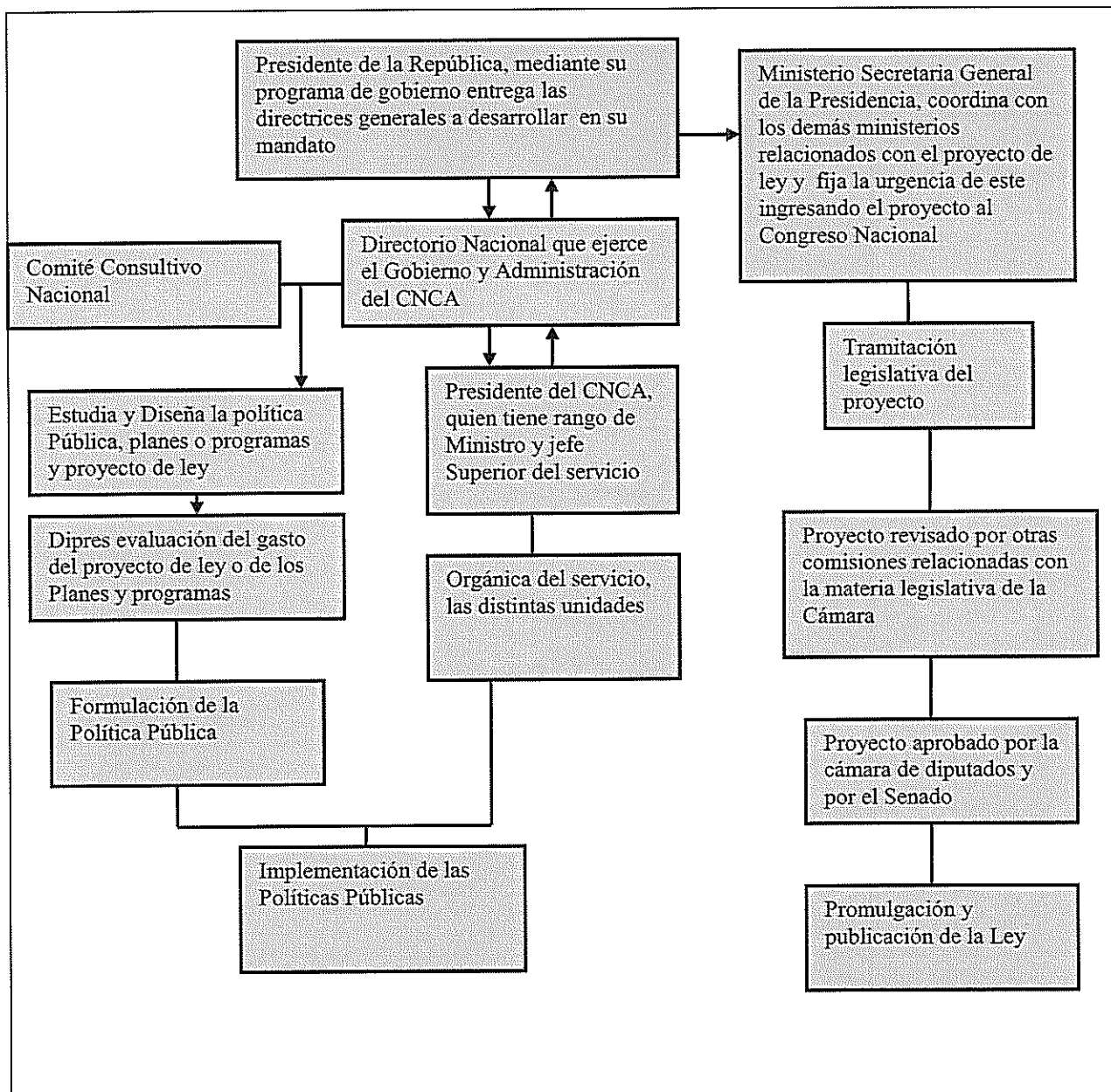
Con relación a la Cuenta Pública Anual: Se establece que el Presidente del CNCA, realizará una Cuenta Pública dentro del segundo semestre de cada año. En el marco del acto inaugural de la Convención Nacional Anual de Cultura, y convocará a distintos representantes de las organizaciones de la Sociedad Civil, se tomará acta de los comentarios, opiniones y consultas, debiéndose dar respuesta en un plazo no superior a 60 días de realizada la cuenta pública. Los contenidos de la Cuenta Pública considerarán como insumo fundamental las distintas jornadas de trabajo llevadas a cabo en la Convención Anual de Cultura, espacio más amplio de reflexión de la institucionalidad cultural pública.

Por último Los Sistemas de Información Ciudadana, que buscan poner a disposición de la ciudadanía la información relevante del Servicio, en forma amplia y transparente. Estableciéndose los siguientes mecanismos:

- a) Sistema Integral de atención Ciudadana.
- b) Sistema de Información Cultural.
- c) Sitio Web Institucional.
- d) Memoria Anual.(publicada en el Sitio Web Institucional)

De manera general se puede concluir que tras los mecanismos de participación establecidos el 2009, se refuerza un modelo más innovador de gobernar dado por la incorporación de la sociedad civil en la definición e implementación de políticas, los distintos actores se reconocen como sujetos activos en el proceso político y de gestión, las políticas culturales tienden a desarrollarse más en un enfoque de Gobernanza, más colaborativo. Así también la implementación de políticas responde más bien a un modelo bottom-up, mediante la creación de los Programas Creando Chile en mi Barrio y Chile quiere Más Cultura, que buscan recoger las demandas y necesidad de la sociedad desde las bases, incorporando sectores populares. Así también el carácter de estos mecanismos es permanente los ejercicios participativos establecidos se deben desarrollar dos veces al año.

Cuadro N° 14: Proceso de Formulación de Políticas Culturales 2003-2011.



Fuente: Elaboración propia en base a la legislación vigente.

A partir de la observación del presente cuadro se puede desprender que el principal cambio en el proceso de formulación de políticas culturales 2003-2011, dice relación con la incorporación de la participación de la sociedad civil en la definición de las políticas, así se también se crean órganos colegiados de carácter consultivo que asesoran en políticas públicas, tanto a nivel central como regional.

Así también por primera vez se crea un organismo especializado en Cultura que tiene por objeto el desarrollo de las artes y difusión de la cultura, contribuir a conservar, incrementar y poner al

alcance de las personas el patrimonio cultural de la nación y promover la participación de estas en la vida cultural del país. Siendo su función principal, entre otras el Estudiar, adoptar, poner en ejecución, evaluar políticas culturales, así como planes y programas del mismo carácter. Así también corresponde a este órgano el Diseño de las políticas culturales a ser aplicadas en el ámbito internacional y explorar y establecer y desarrollar vínculos y convenios internacionales en materia cultural, para todo lo cual deberá coordinarse con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes como organismo de participación en la formulación de políticas culturales

Estructura, Organización y Funciones

Una experiencia que contempla la participación de la sociedad civil en su orgánica es el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, creado por la ley 19.891, que entró en vigencia el 23 de agosto de 2003, y fue promulgada el 31 de julio del mismo año.

Dicha participación permitiría aportar en la toma de decisiones de la Institución e intervenir en las cuestiones estratégicas del Consejo, los principales lineamientos fueron debatidos largamente al interior de esta nueva institucionalidad cultural y resuelto por el Directorio de la Colectividad. Estas definiciones debieron traducirse en leyes, programas, fondos, infraestructura cultural e instituciones que se crearían para impactar positivamente sobre las definiciones establecidas. Weinstein (2005)

El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes es el órgano del Estado encargado de implementar las políticas públicas para el desarrollo cultural. La misión es promover un desarrollo cultural armónico, pluralista y equitativo entre los habitantes del país, a través del fomento y difusión de la creación artística nacional; así como de la preservación, promoción y difusión del patrimonio cultural chileno, adoptando iniciativas públicas que estimulen una participación activa de la ciudadanía en el logro de tales fines.

El CNCA, es un servicio público autónomo, descentralizado y territorialmente desconcentrado. La Dirección Superior del Consejo corresponderá a un Directorio integrado por; El Presidente del Consejo, quien tendrá el rango de Ministro de Estado, El Ministro de Educación; El Ministro de Relaciones Exteriores; la sociedad civil estará representada por cinco personalidades y dos académicos de la cultura y un Premio Nacional. Este Directorio es asesorado por un Comité Consultivo. Dada su desconcentración geográfica existen 15 Consejos Regionales presididos por un Director/ra Regional, asesorado por un Comité Consultivo Regional.

La institucionalidad de la participación del CNCA, se establece mediante Consejos Directivos, conformados de acuerdo a la designación a propuesta por organizaciones del sector involucrado.

5. Análisis del Proceso de Formulación de Políticas Culturales 2011-2016

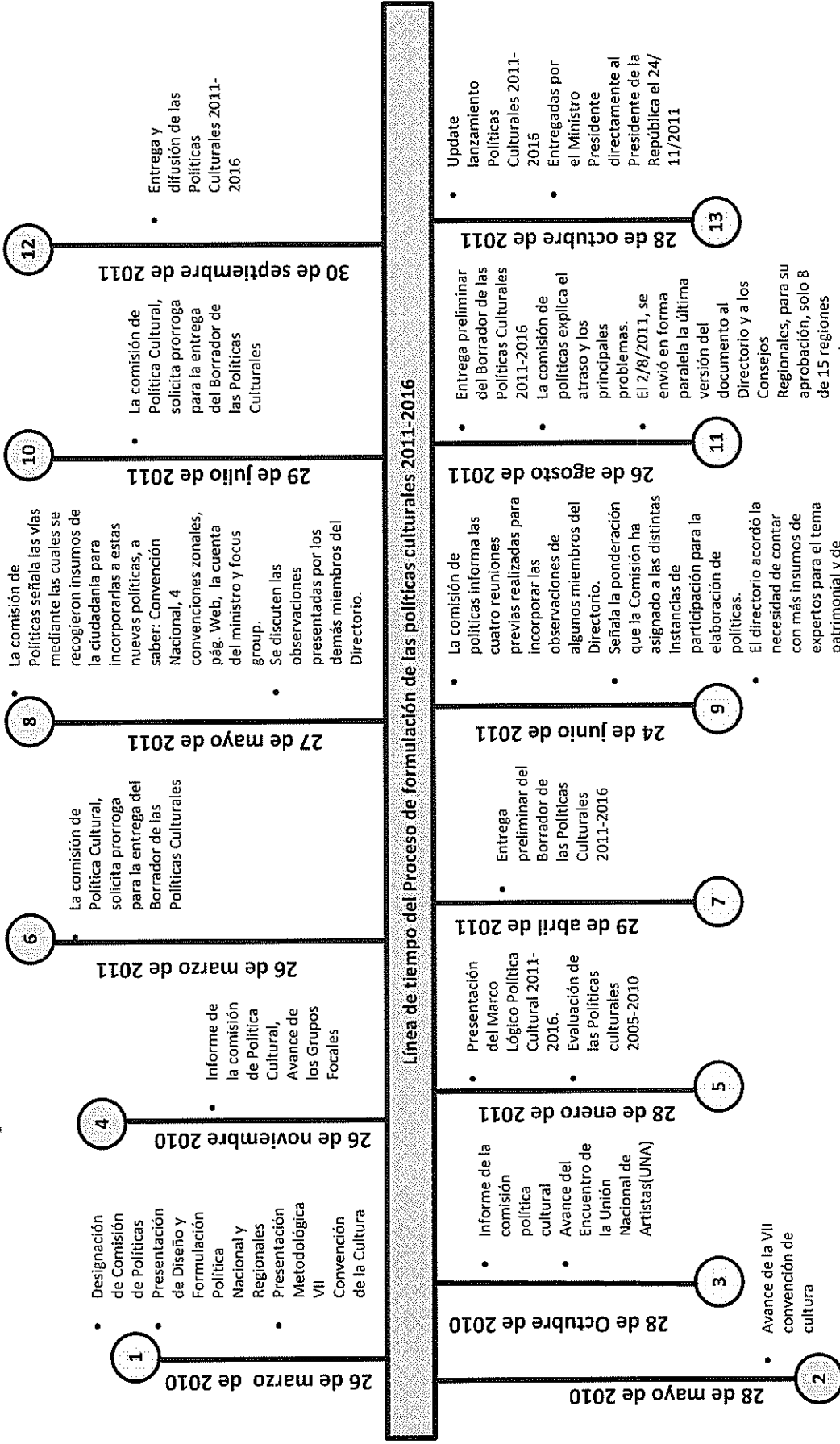
Al revisar las políticas culturales 2011-2016, se puede desprender que efectivamente ha habido un ejercicio de participación importante, así lo confirma tanto el Ministro Presidente del CNCA, como el Directorio:

Según Cruz-Coke, Ministro Presidente del CNCA, 2012, el documento política cultural 2011-2016, plasma el resultado de un proceso participativo, reflexivo y eminentemente inclusivo, inspirado en las dinámicas transversales, representativas, descentralizadas y pluralistas que representan el espíritu del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y de nuestra administración.

Según el Directorio, el presente documento política cultural 2011-2016, es el resultado de un esfuerzo amplio, democrático, altamente participativo, comprometido y riguroso, que apunta a plasmar en directrices y líneas de acción concretas los anhelos de la mayoría de los chilenos abocados al perfeccionamiento del desarrollo de la cultura y las artes.

A continuación se presenta un cuadro que muestra que el presente proceso de formulación de políticas culturales 2011-2016, no ha sido un trabajo fácil, ya que en el camino se han evidenciado distintas tensiones entre el gobierno de turno y los distintos representantes de la sociedad civil, lo que se ha traducido en un despliegue importante de tiempo y recursos entregado por los distintos actores involucrados, así también se pudo apreciar que no obstante en junio de 2011, ya estaban procesadas todas las fuentes de información para la elaboración de las políticas culturales 2011-2016, el Directorio acordó la necesidad de contar con más insumos de expertos para el tema patrimonial y de técnicos para otros temas específicos.

Cuadro N° 15: Línea de Tiempo “Proceso de Formulación de las políticas Culturales 2011-2016”



Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de las actas del Directorio, (marzo 2010-octubre 2011)

Como hemos visto hasta ahora a partir del 2003, se institucionalizó la Cultura y las Artes mediante la creación del CNCA, distinguiéndose dos instancias de formulación o elaboración de políticas públicas culturales, siendo la primera el año 2005-2010 y la segunda 2011-2016.

Si bien ambos procesos de política pública están marcados por la participación ciudadana, En el segundo período se modificaron las instancias participativas existentes, en términos de eliminar algunas, incorporar nuevas y mantener otras, siendo los principales cambios los siguientes:

Se eliminan:

- Diagnósticos participativos:
 - a. Comités Culturales Barriales del Programa Creando Chile en mi Barrio.
 - b. Programa Chile quiere Más Cultura.
- Consulta Ciudadana:
 - a. Consejos Escolares del Programa Okupa tiempo y espacio creativo en tu liceo.
 - b. Jornadas de evaluación de las Fiestas Ciudadanas del Programa Chile quiere Más Cultura.
- Las Mesas Artísticas Regionales.

Se incorporan:

- Los Grupos Focales
- La Consulta Ciudadana vía Web.
- La propuesta cultural de la Unión Nacional de Artistas

Se mantienen:

- Los Órganos Colegiados del Consejo.
- Los Consejos Sectoriales.
- Los Fondos de Cultura administrados por el CNCA.
- La Cuenta Pública Anual.
- Los Sistemas de Información Ciudadana.

Así también este segundo período está caracterizado por:

1. Revisión y Evaluación de las políticas culturales 2005-2010 y sus resultados.
2. Posición de Gobierno a favor y partidario de un cambio en la institucionalidad cultural, pasar de Consejo a Ministerio.
3. Considerar una sola institucionalidad para la Cultura, Artes y Patrimonio.
4. Énfasis en la Modernización y gestión del Servicio.
5. Énfasis en la Operacionalización de las Políticas Culturales 2011-2016.

A modo de conclusión de este apartado se puede apreciar que en lo relativo a los mecanismos de participación en el segundo período se eliminaron los mecanismos que fomentaban un dialogo directo con los actores del ámbito local, esas mesas de trabajo que buscaban en la línea base una mirada conjunta de desarrollo cultural, en el segundo período esta mirada se pierde ya que los diálogos participativos se dan entre los expertos, los creadores, artistas, los organismos propios de la institucionalidad, los grupos organizados y los grupos de influencia.

En cuanto a los otros elementos característicos de este período se puede apreciar que el énfasis está puesto en la Modernización Institucional, Mejoramiento en la gestión, en la Operacionalización de las políticas Culturales y en la Conformación de redes y alianzas entre el sector privado y público, fomentando el financiamiento conjunto.

5.1 Normativa que regula el proceso

Según lo establecido en la Norma de aplicación general sobre participación ciudadana en el CNCA (Resolución Exenta N° 3695, del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, de 2011), los mecanismos de participación ciudadana en el CNCA constituyen instancias de diálogo constante y fluido entre estos organismos y los miembros activos de la ciudadanía, actúen agrupados o individualmente. En concordancia con lo anterior, se constituyen las siguientes modalidades y formas específicas de participación ciudadana en el Consejo:

1. **Cuenta Pública Participativa:** A. El Ministro Presidente del Consejo realizará una Cuenta Pública Anual dentro del segundo semestre de cada año. En el acto inaugural de la Convención Nacional Anual de Cultura, el CNCA convocará a distintos representantes de la sociedad civil a participar en esta instancia, en la que se expondrá de manera clara el contenido de la Cuenta Pública. En la oportunidad se tomará acta de las consultas, comentarios y opiniones generados en esta instancia. B. Los Consejos Regionales de la Cultura y las Artes, anualmente darán cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria, con la finalidad de informar a la ciudadanía sobre la gestión realizada, recoger preguntas y planteamientos de la ciudadanía y dar respuestas a estas.

2. **Consejos de la Sociedad Civil:** El CNCA cuenta con Consejos de la Sociedad Civil de carácter consultivo y autónomo, a excepción del **Directorio Nacional que tiene carácter resolutivo**, que tienen como objetivo acompañar los procesos de toma de decisiones y seguimiento de las políticas públicas impulsadas por el Servicio. Los órganos colegiados son:

1. Directorio Nacional
2. Comité Consultivo Nacional
3. Consejos Regionales de la Cultura y las Artes
4. Comité Consultivo Regionales
5. Consejeros Sectoriales: Consejo del Arte y la Industria Audiovisual, Consejo de Fomento de la Música Nacional y Consejo Nacional del Libro y la Lectura.

3. **Consulta Ciudadana:** El CNCA, dentro de su competencia, de oficio o a petición de parte, deberá señalar aquellas materias en que se requiera conocer la opinión de las personas, implementando para dichos efectos la autoridad los espacios y canales de consulta para invitar a la ciudadanía a participar de manera informada, pluralista y representativa, entregando una respuesta oportuna y de calidad en las áreas de su competencia. La consulta a la ciudadanía, podrá ser realizada utilizando cualquiera de las Modalidades que a continuación se individualizan, u otros que para caso se determine:

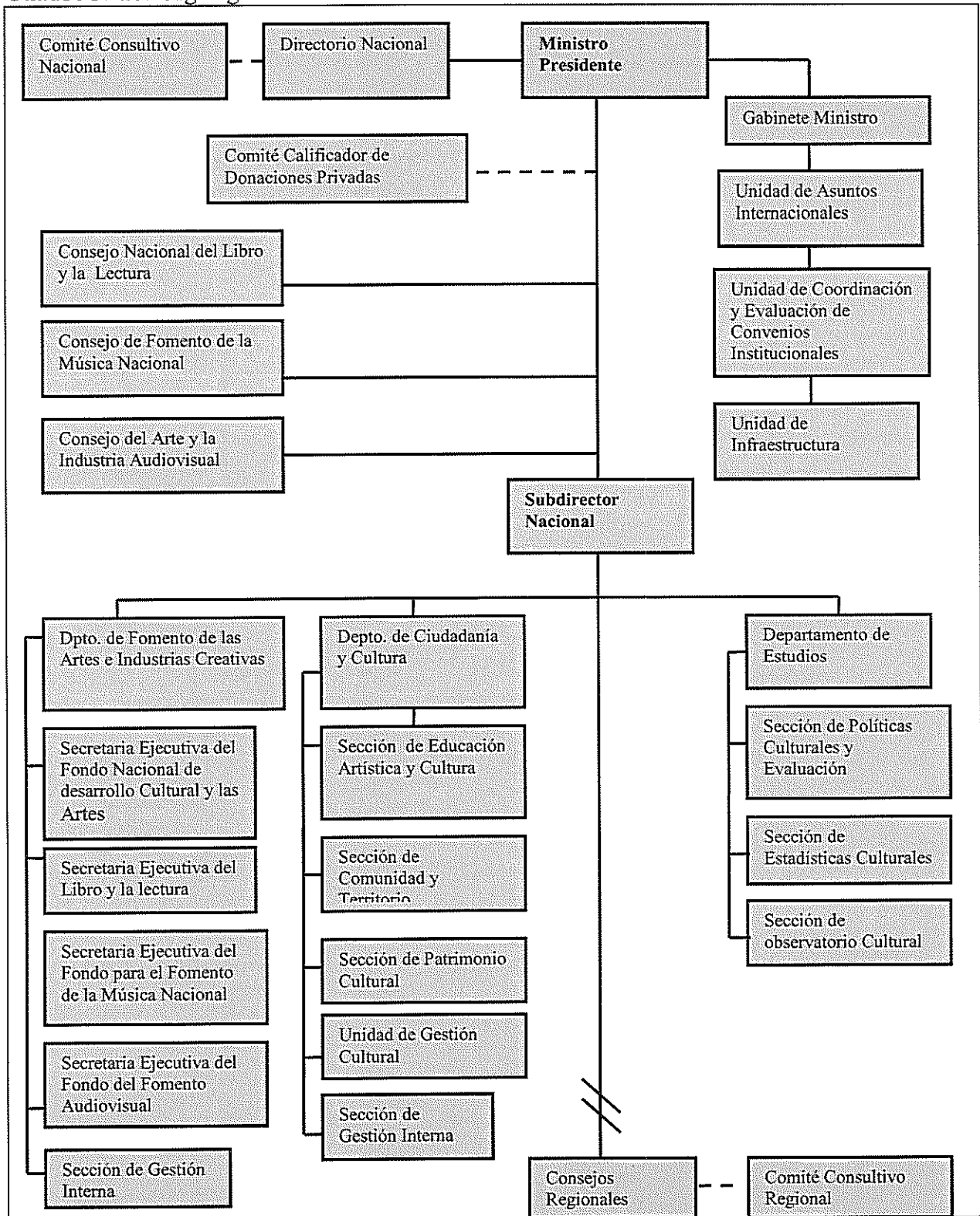
1. Ventanillas Virtuales de Opinión
2. Diálogos Participativos
3. Convención Nacional de Cultura
4. Convenciones Zonales de Cultura

4. Acceso a la Información Relevante:

El Consejo pondrá en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos asegurando que ésta sea **oportuna, completa y ampliamente accesible**. Toda información que el Consejo considere relevante será publicada en el sitio electrónico del Consejo, de manera que pueda ser conocida por la ciudadanía, la cual podrá efectuar consultas y sugerencias a través de los canales de atención de público coordinados a través del Sistema Integral de Información Ciudadana (SIAC). Los mecanismos contemplados en la Ley 20.285 también para estos fines.

5.2 Estructura organizativa e institucional

Cuadro N°16: Organigrama del CNCA 2013



Fuente: Elaboración propia en base a la legislación vigente en base a información disponible en <http://www.cultura.gob.cl/>, 2013.

El CNCA mediante la Resolución Exenta N° 3582, de 2011, modifica la estructura interna del servicio ampliando las funciones de la Sección de Estudios e Investigación Cultural, entregándole competencias propias, específicas y niveles dependientes que las desarrollarán, además de dejar de ser una Sección del Departamento de Planificación y Presupuesto, pasando a ser un Departamento especialmente creado para analizar el proceso de las Políticas públicas culturales, como a continuación se indica:

1. El Departamento de Estudios del CNCA, sus funciones son:

- a. Desarrollar los mecanismos y metodologías para la elaboración, seguimiento y evaluación de la política cultural y programas del Consejo.
- b. Levantar información estadística en el ámbito de las competencias del servicio y a nivel nacional, propias del sector artístico y cultural.
- c. Instalar mecanismos de análisis y reflexión regulares sobre la base de las fuentes de información disponibles sobre el campo cultural nacional.

Sección de Políticas culturales y evaluación del CNCA, sus funciones son:

- a. Colaborar en el diseño de políticas públicas culturales, a nivel nacional, regional y sectorial.
- b. Proponer y aplicar metodologías de sistematización y monitoreo de las políticas culturales del Consejo.
- c. Realizar un proyecto metodológico a los diferentes departamentos y unidades del consejo para la evaluación de programas.

Sección de Estadísticas Culturales, la que tendrá por funciones:

- a. Disponer de un conocimiento actualizado sobre las metodologías de las estadísticas y estudios realizadas en el ámbito de la cultura a nivel nacional e internacional.
- b. Desarrollar los procesos de mantenimiento de las diversas bases de datos que se gestionan a través del Departamento de Estudios.
- c. Participar en el diseño de las operaciones estadísticas promovidas desde el Departamento de Estudios, realizando para ello cuestionarios, muestras, procesos estadísticos, etc.
- d. Realizar el seguimiento y control de la calidad de los procesos de recogida, validación y explotación de la información de las operaciones promovidas desde el Departamento de Estudios.

Sección de Observatorio Cultural, la que tendrá por funciones:

- a. Instalar mecanismos de análisis y reflexión regulares sobre la base de las fuentes de información disponibles sobre el campo cultural nacional.
- b. Conformar una red de colaboración e intercambio de conocimientos y experiencias sobre el campo cultural, promoviendo vínculos coherentes y determinantes entre centros de investigación, universidades y otras organizaciones relacionadas con la producción de conocimiento en cultura.
- c. Monitorear tendencias con la mirada en objetos fijos y la distinción de cambios y nuevos objetos de estudios.

5.3. Institucionalidad de participación del CNCA

Si entendemos por Cultura el “Conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores y las creencias. La cultura da al hombre la capacidad de reflexión sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. Por ella es como discernimos los valores y realizamos nuestras opciones. Por ella es como el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevos significados y crea obras que lo trascienden”. (UNESCO, 1998).

Es imposible como Estado no abordar de manera abierta, integrada e inclusiva las políticas que se desarrollan en este ámbito, es así como resultó ser el CNCA, el mejor modelo institucional para trabajar la participación en este sector.

Es Así como resulta beneficioso analizar esta experiencia, permitiendo observar falencias y oportunidades del modelo de participación que se ha dado el CNCA.

Según, Villarroel Martínez, (2009), los consejos ciudadanos constituyen uno de los instrumentos más utilizados en gran cantidad de países para formalizar la intervención de actores no gubernamentales en distintas fases del proceso de políticas, ya sea en gobiernos nacionales, estatales o municipales. El diseño de estos mecanismos puede impulsar la participación de los ciudadanos de manera individual, o bien, colectiva, y dentro de esta última puede impulsarse la intervención de grupos ciudadanos autónomos, o bien, restringir la participación a las organizaciones creadas por iniciativa estatal.

Así mismo esta autora presenta diferentes opciones de diseño institucional de los consejos ciudadanos, indicando distintas dimensiones: integración, representación de consejeros ciudadanos, mecanismos de selección de consejeros ciudadanos, permanencia en el cargo, presidencia, atribuciones de consejeros ciudadanos y funcionamiento. Las dimensiones son caracterizadas mediante ciertos atributos que permiten concluir una mayor democratización de los consejos versus una mayor centralización de estos en razón de la configuración que adoptan.

Es así como para el caso chileno el CNCA, su configuración es analizada en base a su Integración, Representación, Mecanismos de selección de sus miembros, permanencia en los cargos, su presidencia y atribuciones.

Cuadro N° 17: Diseño Institucional del CNCA

Integración
Mixta: Funcionarios y ciudadanos, con presencia mayoritaria de ciudadanos
Representación de consejeros ciudadanos
Participación como representante de una organización(universidad) Participación como representante de la sociedad
Mecanismos de selección de consejeros ciudadanos
Designados por autoridades gubernamentales
Permanencia en el Cargo
Fijada por criterios temporales
Presidencia
Presidido por un funcionario
Atribuciones de consejeros ciudadanos
Opinión, consulta y asesoría Determinación de objetivos y metas Diseño de políticas Gestión de políticas Seguimiento Evaluación

Fuente: Elaboración propia en base a Villarreal Martínez, 2009.

En lo específico el análisis de la configuración que adopta el CNCA, se realizó en base a las dimensiones descritas por Villarreal Martínez, 2009, observándose lo siguiente:

1. **Integración**, con respecto a este elemento se pudo observar que la composición de la Dirección Superior del CNCA, está integrada por 11 miembros, tres por derecho propio y ocho designados. El Jefe del Servicio y dos Ministros de Estado, son funcionarios y 8 representantes de la Sociedad Civil, por lo tanto la mayoría correspondería a ciudadanos.
2. **Representación de consejeros ciudadanos**, al analizar este elemento, podemos observar que no está incorporada la participación individual ni tampoco la participación social, por lo tanto podríamos concluir que la representación se encuentra limitada a los tecnócratas, los expertos y los grupos de influencia.
3. **Mecanismos de selección de consejeros ciudadanos**, así también al observar este atributo, podemos apreciar que los miembros del CNCA **son designados**, cinco de ellos por el Presidente de la República, de los cuales tres a propuesta de las organizaciones culturales del país que posean personalidad jurídica vigente y estén inscritas en el Registro Nacional que llevará el Consejo. Por lo que la participación de los ciudadanos se manifiesta de manera colectiva, pero restringida a la participación de las organizaciones creadas por iniciativa

estatal. Las otras dos personalidades, serán designadas con acuerdo del Senado. Los dos académicos, designados uno por el Consejo de rectores de las Universidades Chilenas y otro por los Rectores de las Universidades Privadas autónomas. Un galardonado por el premio nacional, elegido por quienes hayan recibido tal distinción. En este sentido podríamos concluir que el mecanismo de selección podría ser bastante más participativo ya que los miembros son designados por autoridades gubernamentales o bien por grupos de interés no siendo elegidos por la ciudadanía, lo que restringe el nivel de representatividad o participación de este Órgano Colegiado. Así también al ser la mayoría de los miembros de la Sociedad Civil designados por el Presidente de la República difícilmente este designará miembros contrarios a sus ideas país, independiente que no coincida el período del gobierno de turno, con el ejercicio del cargo de los Consejeros, esta situación se agudiza con el hecho de que el Jefe de Servicio es eminentemente un cargo político que obedece instrucciones y debe ejecutar el mandato presidencial. En cuanto a los Nombramientos de los demás Órganos colegiados y Consejos Sectoriales de la sociedad Civil, el Directorio observa la forma en que se designan reclamando una **mayor injerencia en la propuesta de personas** para la designación del Presidente.

4. **Permanencia en el Cargo**, en este caso está dado por un criterio solo de temporal siendo de cuatro años, no incorporando criterios de desempeño en su mantención o desvinculación.
5. **Presidencia**, está dado por un funcionario siendo este el Ministro Presidente, quien cumple las funciones de Jefe de Servicio y Presidente del Consejo. Esta condición hace que efectivamente sea difícil delimitar el cruce de competencias entre sus atribuciones y las de este Directorio, como lo señala el Ministro de Cultura Cruz Coke, durante 2010-2013, quien expresa que para un buen funcionamiento, el Directorio debe ser decisorio, sólo respecto de políticas públicas, sin intervenir en otras materias más específicas. Esta afirmación se da como una crítica ya que la ley contempla bastante más atribuciones propias del Directorio. Más aún, este órgano contempla que las decisiones deben ser adoptadas de forma informada y consultada al organismo colegiado, lo que limita las atribuciones del Ministro y del Directorio, impulsando la participación en las decisiones
6. **Atribuciones de consejeros ciudadanos**, por normativa son amplias, la única que no se contemplaría es la de aplicación de sanciones, no obstante en la práctica y en período observado esto es de marzo de 2010 a noviembre de 2011, las actas del Directorio revelan que no existe consenso entre sus miembros con respecto a las facultades y atribuciones, esto se refleja a partir de las siguientes afirmaciones, que confirman una constante tensión entre lo que es competencia del Directorio o bien del Jefe de Servicio

Ello se grafica bien en el siguiente ejemplo, ocurrido en 2010 en que el Ministro presidente, consulta al Directorio la forma de informar a ellos de la administración del CNCA dado el desorden administrativo existente y el informe de Contraloría de \$9.000.000 finales, y la incorporación en Dicom, Aludido a la falta de procesos, alto presupuesto, falta de control, falta de personal. Existen dos posiciones Pablo Dittborn (señala que la información se entregaba en forma posterior o se enteraban por fuentes externas a raíz de la prensa o de los malos informes de Contraloría. Y el resto de los directores señalan que la información se entregaba en forma

oportuna y a petición del directorio. **El Ministro Presidente** señala la necesidad de definir sobre que lo que corresponde informar y que no, así como también los ámbitos de competencias entre el Directorio nacional y el ministro Presidente, ya que este directorio será cada vez más útil y productivo si recibe la información necesaria. Además propone que cada departamento o unidad de cuenta de sus funciones y desempeño. (Acta N° 70, mayo de 2010)

En el marco de las deudas del Consejo, El Subdirector expone los problemas que dicen relación con:

- a) Problemas administrativos en el CNCA
- b) Estado de obligaciones.
- c) CNCA en Dicom.
- d) Principales medidas.

Un segundo conflicto surge respecto del lugar que ocupa el directorio nacional en el organigrama del CNCA. Para los directores, este no es correcto ya que aparece como organismo asesor, junto al Comité Consultivo nacional, siendo que es un órgano decisorio, por lo cual debe revisarse para establecer de manera clara la jerarquía y funciones de los distintos órganos. El ministro presidente señala que efectivamente es difícil delimitar el cruce de competencias entre sus atribuciones y las de este directorio, pero que para un buen funcionamiento, el Directorio debe ser decisorio, pero no cada decisión concreta, sino que de políticas públicas. (Acta N° 70, mayo de 2010)

Los directores señalan la importancia de crear una relación fluida y coordinada entre este directorio y el ministro presidente y solicitan por tercera vez, que se establezca una estrategia compartida de vocería y de comunicaciones externas, ya que lo que está ocurriendo es que les preguntan y no saben que responder por no estar informados. (Acta N° 70, mayo de 2010)

Un tercer conflicto refiere a la organización del trabajo. Se discute la necesidad de constituir comisiones como forma de trabajo, si bien no es obligatoria su creación, el Directorio requiere optar por este mecanismo ya que se reúne solo una vez al mes. Se plantea como ejemplo la comisión de convención y política se creó a inquietud de los directores ya que no se recibían señales de trabajo al respecto, y que el resultado es absolutamente positivo y eficiente. Se deja constancia principalmente que la comisión Legislativa no ha sesionado presencialmente, por falta de quórum y que el ministro presidente ha enviado proyectos de ley sin ser aprobados ni por la comisión ni por este directorio, lo cual no puede suceder. Se acuerda la siguiente metodología de comisiones: deberán funcionar con al menos tres integrantes, incluido su Presidente, el cual debe ser Director, por mayoría de los directores se acuerda que los restantes podrán incluir a terceros invitados permanentes que sean exdirectores y/o miembros del Comité consultivo Nacional. El Presidente de cada comisión será quien reportara al Directorio, y deberá comprometer un cronograma y resultados esperados, para esto trabajará coordinadamente con su contraparte del Servicio Público, quienes tienen obligaciones con las comisiones que deben cumplirse, como tomar acta de las reuniones, entregar los insumos necesarios, etc. (Acta N° 74, octubre de 2010)

Los Directores señalan que no se ha entregado propuesta de avance, no se ha determinado la metodología con que se trabajara en las convenciones zonales y en la convención nacional, siendo que la primera se realizará en junio y no se ha discutido para su aprobación, por otro lado tampoco se han presentado el balance de las políticas culturales 2011-2016, a pesar de las solicitudes realizadas al respecto. En cuanto al documento entregado "Recomendaciones para la política cultural 2010-2014, indican que fue objetado por ser insuficientes las recomendaciones. (Acta N° 70, mayo de 2010)

Un cuarto problema de tensión refiere a las atribuciones del Directorio. Los directores señalan que independiente del tema administrativo que debe ser resuelto jurídicamente, existe un tema que debe ser abordado, ya que no es primera vez, que sus atribuciones son ignoradas, por lo cual no se cree que sea un error involuntario, sino que se están vulnerando estas facultades en forma constante. Se acuerda fijar una reunión extraordinaria para el 17/12/2010, en que se revisen jurídicamente las facultades del Directorio Nacional y las facultades del Ministro presidente. (Acta N°74, octubre de 2010)

Los directores señalan la importancia de crear una relación fluida y coordinada entre este directorio y el ministro presidente y solicitan por tercera vez, que se establezca una estrategia compartida de vocería y de comunicaciones externas, ya que lo que está ocurriendo es que les preguntan y no saben que responder por no estar informados. (Acta N° 74, octubre de 2010)

Respecto de la estrategia de posicionamiento del Directorio se realizó un FODA: Fortalezas: la expertise y trayectoria de cada uno de los integrantes del directorio. Oportunidades: posibles entrevistas y asistencia a distintos eventos. Dificultades: primero hay que posicionar al Consejo como institución, y luego, como segundo paso, viene el posicionamiento de sus integrantes. Amenazas: al haber integrantes del directorio que estaban presente en la administración pasada, pueden identificarse con los desórdenes administrativos, por lo cual es necesario en forma previa sanear la imagen en cuanto a estos desordenes. Los directores preguntan si es una amenaza para esta Nueva administración el hecho de que los miembros del directorio hayan sido designados por el gobierno anterior, el Ministro presidente indica que por el contrario es una fortaleza, ya que implica diversidad de opinión. En cuanto al tríptico ya elaborado señalan los directores dos correcciones en el futuro: que salga expresamente como función del Directorio el definir políticas públicas y que se agreguen los directores Regionales. Además señalan que la medida más efectiva será su inclusión en los discursos del ministro presidente, y que esta debe ser directa al Directorio Nacional y no solo al CNCA, ya que son conceptos distintos. (Acta N° 76, diciembre 2010)

Al observar las distintas intervenciones de los miembros del Directorio versus los funcionarios del CNCA, estas evidencian distintas tensiones en la línea de:

- Las Facultades y atribuciones del Directorio V/S las facultades del Ministro Presidente.
- En las Comunicaciones, internas y externas.

- En el Manejo de la información
- En la confianza entre sus miembros
- En el liderazgo del Ministro presidente V/S el Directorio.

Podemos apreciar entonces el gran poder e influencia que tiene el Ministro Presidente dentro del CNCA, que responde más bien a comportamientos propios de la burocracia tradicional, versus el resto de los actores involucrados, que están permanentemente abogando por sus facultades y atribuciones, en las distintas materias, que por LEY les corresponde abordar, en este escenario una se pregunta dónde están las redes de colaboración y horizontalidad que deberían emerger en este tipo de estructuras que consideran representantes de la sociedad civil en la resolución de políticas.

Se observa entonces fuertemente la necesidad de potenciar y fortalecer en la práctica las competencias y atribuciones del Órgano Colegiado, que por Ley han sido encomendadas, así también los elementos tales como la información, comunicación y confianza entre los actores involucrados deben ser mejorados, de tal manera de lograr procesos participativos de calidad y generador de redes, ya que estos pretenden disminuir las asimetrías de poder entre los agentes involucrados, y relevar relaciones de cooperación y horizontalidad, a diferencia de los regímenes presidencialistas, que son jerárquicos, de relación vertical concibiendo a un solo actor el Estado.

5.4 Análisis de las instancias de participación en el proceso de formulación de políticas

A continuación, se analiza la argumentación de los principales actores que participaron en el proceso de formulación de políticas culturales, específicamente en la Comisión Convención nacional de cultura y políticas, en el Directorio Nacional realizados en 2010 y en la presentación ante el Presidente de la República de las Políticas Culturales 2011-2016, el 24 de noviembre de 2011.

En el análisis se incluyeron dos tipos de documentos: las actas de las sesiones del Directorio Nacional ;y los distintos informes confeccionados por la Unidad de Estudios del CNCA, que dan cuenta de los resultados de las diferentes Instancias deliberativas de participación. Ambos insumos se procesaron a través de una estructura sistemática construida a partir los conceptos operacionalizados desde el marco teórico que establecieron las variables analizar e interpretar.

En primer lugar, se analizaron las actas del Directorio Nacional:

1. El primer Órgano de participación en la institucionalidad cultural es el “Directorio Nacional”, Consejo de la Sociedad Civil que tiene carácter de Resolutivo en el proceso de formulación de políticas públicas en Cultura, es así como en Marzo de 2010, se conforman Comisiones al interior del Directorio Nacional que no tiene un carácter normativo de implementación, sino más bien obedece a un tema de gestión en atención a la facultad que tiene el Presidente del Consejo, Ministro Presidente de nombrar distintas áreas de trabajo para cumplir de mejor forma las funciones encomendadas.

El Directorio Nacional a partir de Marzo de 2010, constituyó la Comisión Convención nacional de cultura y políticas, instancia en la cual se irán procesando y estudiando las políticas culturales 2011-2016, por esta razón se siguió el proceso mediante la revisión de todas las actas del Directorio, desde marzo de 2010 hasta noviembre de 2011.

La Comisión de Políticas Públicas, tiene la función de recopilar insumos de parte de la ciudadanía y diseñar el borrador de las Políticas Culturales 2011-2016, esta Comisión, está constituido por 5 miembros del Directorio del CNCA, Subdirector del servicio, Jefe de Sección de estudios y 2 profesionales de la misma sección, que funcionó a partir del 15 de abril de 2010 y hasta el 1/8/2011, fecha en la cual entregó el borrador del documento simultáneamente a los Directores Regionales y al Director Nacional para su aprobación.

La Ponderación que el Comité de política ha realizado de las diversas instancias de levantamiento de información para la Elaboración de la Política Cultural 2011-2016, es el que se indica a continuación. (Acta sesión N°81, Valparaíso, 24 de junio de 2011, pág. 14)

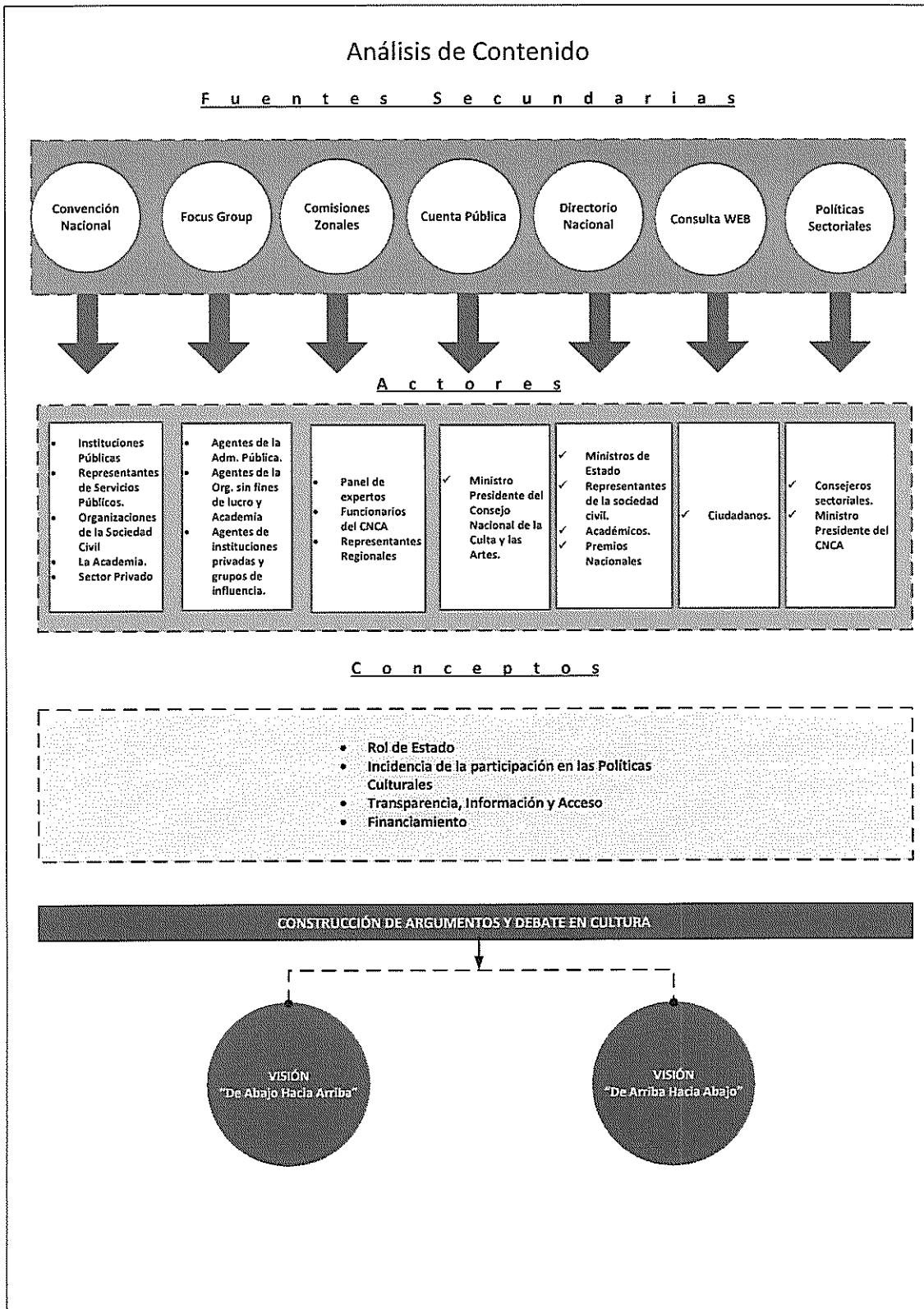
En segundo lugar, se analizaron las distintas instancias deliberativas de participación, a partir de los distintos informes confeccionados por la Unidad de Estudios del CNCA:

- Convención Nacional “Sigamos construyendo futuro 2011-2016”
- Convenciones Zonales
- Grupos Focales
- Cuenta Pública Ministro 2010
- Consulta Nacional de Políticas Culturales
- Incorporación de documentos recibidos de Organizaciones Gremiales
- Incorporación de las Políticas Sectoriales 2010-2015

Esta investigación presenta como desafío principal estructurar la discusión que surgió en materia cultural, a partir de los siguientes conceptos derivados del marco teórico; Rol del Estado, Incidencia de la participación en las Políticas Culturales, Institucionalidad para la Participación, Transparencia información y acceso y Financiamiento, para precisar dos visiones alternativas del proceso de la Política Pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo.

A continuación se presenta el Cuadro N°18 de elaboración propia que ilustra las fuentes seleccionadas, los actores que construyeron el cuerpo argumental, los conceptos a analizar y las dos visiones definidas para el proceso de Política Pública.

Cuadro N° 18: Análisis de Contenido de las Fuentes Secundarias



Fuente: De elaboración propia.

Como segunda parte se presenta un cuadro descriptivo que resume los aspectos principales de las distintas instancias de participación, sean estas la Convención Nacional “Sigamos construyendo futuro 2011-2016”, las Convenciones Zonales, los Grupos Focales, la Cuenta Pública Ministro 2010, la Consulta Nacional de Políticas Culturales, la Incorporación de documentos recibidos de Organizaciones Gremiales y la Incorporación de las Políticas Sectoriales 2010-2015, además se identifica quienes participan, como lo hicieron y los principales resultados emanados.

Cuadro N° 19: Descripción de las Distintas Instancias de Participación

N°	Instancia de Participación	Quienes	Fecha	Como	Qué resultado
1	Convención Nacional "SIGAMOS CONSTRUYENDO FUTURO 2011-2016"	Instituciones Culturales Públicas más especiales invitadas representantes del servicio público, organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado. Más de 200 miembros a nivel nacional	20, 21 y 22 de agosto de 2010	Panel de expertos, 10 mesas de trabajo en torno a los tres ejes principales de discusión: fomento de las artes, patrimonio y participación de la ciudadanía en la formulación de políticas culturales. Es un Espacio de reflexión y dialogo acerca de la política anterior y la nueva. Participaron 138 personas en las mesas de trabajo	Esta instancia tiene como objeto identificar los principales problemas públicos que se dan en torno a tres ejes arte, patrimonio, participación, considerando dichas conclusiones en la Política Cultural. Líneas estratégicas: 1.Construcción y Reconstrucción 2. Articulación cultura, turismo y educación 3. Diversificación, competitividad e internalización 4.Gestión y reconocimiento del artista 5.Participación, descentralización e institucionalización
2	Convenciones Zonales	Zona Norte, Centro, Sur , Austral	Zonal Norte: Copiapó, 2 y 3 de julio de 2010, Zonal Sur: Concepción, 9 y 10 de julio de 2010, Zonal Austral: Punta Arenas, 23-24 de julio de	Cada región presenta en tres minutos las dificultades y/o desafíos en la implementación de su política cultural regional. Previamente se envió a las regiones un documento "Pauta relato local". 2. trabajan en grupos para determinar cómo sería posible mejorar la situación planteada.3.Paneles de expertos: Instancia de reflexión, a cargo de especialistas regionales que dispondrán cada uno de 20 minutos para abordar el tema encomendado, dos elegidos por las regiones y uno transversal a todas las zonales, propuesto por el Directorio Nacional(relaciones entre Economía y Cultura)Posteriormente se dedicará un espacio para preguntas del público:	Problemas detectados en las Zonales: 1. Institucionalidad deficiente para abordar las temáticas concernientes al patrimonio 1. Débil política de fomento a las industrias creativas a nivel nacional y regional. 2. Deficiente liderazgo del CNCA para establecer vínculos estratégicos que permitan abordar intersectorialmente las temáticas referidas a Patrimonio 3. La sociedad chilena no se reconoce como multicultural 4. Escasa valoración de las costumbres y tradiciones de cada localidad o comuna.

			2010, Zonal Centro: Santiago, 6 y 7 de agosto de 2010	<p>Construir un Relato Prospectivo Zonal, con propuestas de renovación de la Política Cultural, que represente a la zona y a cada una de las regiones que la integran, a partir de lo realizado en las actividades anteriores. Con propuestas de objetivos, líneas estratégicas, programas o proyectos concretos.</p>	<p>5. Deficiente desarrollo, evaluación y control de las políticas referidas a economía y cultura. Experiencias regionales son particulares y diversas. Cada una ha avanzado en la medida de sus posibilidades.</p>
	<p>Grupos Focales</p> <p>nuevos grupos focales con agentes socioculturales o informantes calificados provenientes de tres grupos de interés, a saber: Agentes de la administración pública (estado, congreso, municipalidades), Agentes de organizaciones sin fines de lucro y la academia (fundaciones, corporaciones, asociaciones, academia), y Agentes institucionales privadas y grupos de influencia (empresas, medios de comunicación, profesionales, artistas).⁸¹ personas, distribuidas aleatoriamente en</p>	<p>1. El Jefe de estudios del CNCA y su equipo 2. Consultora 3. Los participantes de los grupos focales fueron proporcionados por el Departamento de Estudios de la CNCA, de acuerdo a los siguientes criterios de selección: Agentes Administración Pública: (Estado, congreso, municipalidades), cuya finalidad se fundamenta en el interés general y en el desarrollo de políticas y opciones concretas. Agentes Organizaciones sin fines de lucro y la academia (Fundaciones, corporaciones, asociaciones, academia). Se centran en la consecución de las finalidades propias de su grupo asociativo, que pueden ser también de interés público. Agentes Instituciones privadas y grupos de influencia (Empresas, medios de comunicación, profesionales, artistas). Se basan en conseguir el lucro o el mantenimiento de su potencial. Se reconoce, que la empresa tiene también una orientación que se manifiesta en su trayectoria y los servicios que ofrece. Fue el grupo focal, entrevista a un grupo, en la cual los participantes (idealmente entre siete y doce personas), son guiadas por un facilitador para que conversen libre y espontáneamente acerca de una serie de temas o tópicos considerados importantes para la investigación y que serán aportados sistemáticamente desde una pauta que guiará</p>	<p>Informantes socioculturales, consideran que la Política Pública de Cultura no se concibe precisamente desde la lógica gubernamental, desde la lógica de política que se define cada cuatro años, sino conciben una política de cultura transversal, que a nivel institucional atraviese y se integre en todos los ministerios, y en todos los aspectos del ciudadano y del ser humano en general, teniendo como centro la valoración y legitimación de la cultura como aspecto fundamental en la construcción de nuestra identidad nacional. Descentralizada y a largo plazo, con una visión prospectiva, concebida como una política de Estado, que no está sujeta a los gobiernos de turno. Diseñada, ejecutada y evaluada bajo los principios fundamentales de la democracia, la participación y la inclusión, que fomente la igualdad de oportunidades y la transparencia.</p> <p>Características de la Política:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transversalidad • Descentralización • Democracia, participación e inclusión • Igualdad de oportunidades y transparencia • Énfasis • Valoración cultura • Indicadores, medición y evaluación • Integración institucional • Largo plazo • Presupuesto • Medidas legales y tributarias • Inversión y rol de los privados • Ministerio v/s consejo <p>Interés relativos a la institucionalidad, a saber:</p>		

4	Cuenta Pública Ministro 2010	nueve grupos, tratando que en todos ellos estuvieran representados los tres tipos de agentes. A cada grupo se le asignó un eje temático, quedando de la siguiente forma: tres grupos con el Eje Patrimonio Cultural, tres grupos con el Eje Arte y Cultura, y tres grupos con el Eje Participación.	20-08-2010	Mediante lectura de la Cuenta Pública de la institución, en la Inauguración de la VII Convención Nacional de Cultura "Sigamos Construyendo Futuro: Políticas Culturales 2011-2016"	la entrevista. Las sesiones, de una duración entre 60 y 90 minutos son usualmente grabadas, y un observador toma nota sobre la discusión (Willms y Johnson, 1993).	<ul style="list-style-type: none"> • Rol de consejo
		Ministro Presidente del Consejo de la Cultura y las Artes, Luciano Cruz-Coke Carvallo		Eje1: Modernización institucional Eje2: Fomento a las audiencias Eje3: Fortalecimiento de nuestras industrias creativas Eje4: Fortalecimiento del lazo entre educación y cultura Eje 5: Infraestructura y gestión		

5	Consulta Nacional de Políticas Culturales	A todo el público general	Desde el 14 hasta el 27 de febrero de 2011	Consulta en el portal web del Consejo Nacional de la Cultura,	El Objetivo era considerar la opinión de todas las personas interesadas, se pretendía dar cuenta de un proceso abierto e inclusivo de participación en el proceso de Formulación de políticas culturales, sin embargo , el resultado no fue satisfactorio debido a varias razones entre otras lo relativo a la atención, a la oportunidad y duración del proceso, en segundo lugar tal invitación no da espacio para proponer ni sugerir y por último así como señaló la presidenta de la Comisión de Políticas Públicas la consulta ciudadana por Internet fue prácticamente invalidada por sus errores metodológicos, resultando ser objeto de numerosas críticas por escrito y verbales de los usuarios que consideraron las preguntas mal enunciadas, la protección de ingreso al sitio, deficiente y la época del año en que se hizo la consulta poco adecuada.
6	Incorporación de documentos recibidos de Organizaciones Gremiales	Reunió a más de 100 artistas y permitió elaborar un documento que sintetiza lo que los artistas esperan sea considerado en la política 2011-2016 que orientará la institucionalidad cultural por los próximos 5 años.	04-12-2010	La Presidenta de la Comisión de Políticas Culturales del Directorio Nacional del CNCA, Drina Rendic, recibió de manos de Edgardo Bruna, presidente interino de la UNA, el documento con las conclusiones del Encuentro Nacional "Soy Artista".13-1-2011 Directivas de los gremios artístico- culturales sociedades de gestión colectiva, directores carreras artísticas, presidentes de centros alumnos de estas carreras y destacados artistas los que sumaron alrededor de 100 personas.	El texto llamado "Políticas culturales 2011-2016: La voz de los artistas" contiene 44 medidas que los creadores consideran fundamentales incorporar en la formulación de las políticas culturales que guiarán la institucionalidad cultural por los próximos 5 años. Las principales propuestas de política pública giran en torno a: Fomento a la creación artística Derechos laborales del artista Talento y formación artística Derechos de autor Industrias culturales e incentivos al consumo
7	Incorporación de las Políticas Sectoriales 2010-2015	Análisis de las Políticas Sectoriales de la fotografía, danza, teatro, artes		Artes Visuales: Sala Ercilla de la Biblioteca Nacional, 12,13 y 14 noviembre de 2008	1. Creación de espacios de exhibición 2.Dasactualización de la legislación que regula las artes 3. Comisión Nemesio Antúñez 4. Ley de Donaciones Culturales. 5.Derechos de Autor

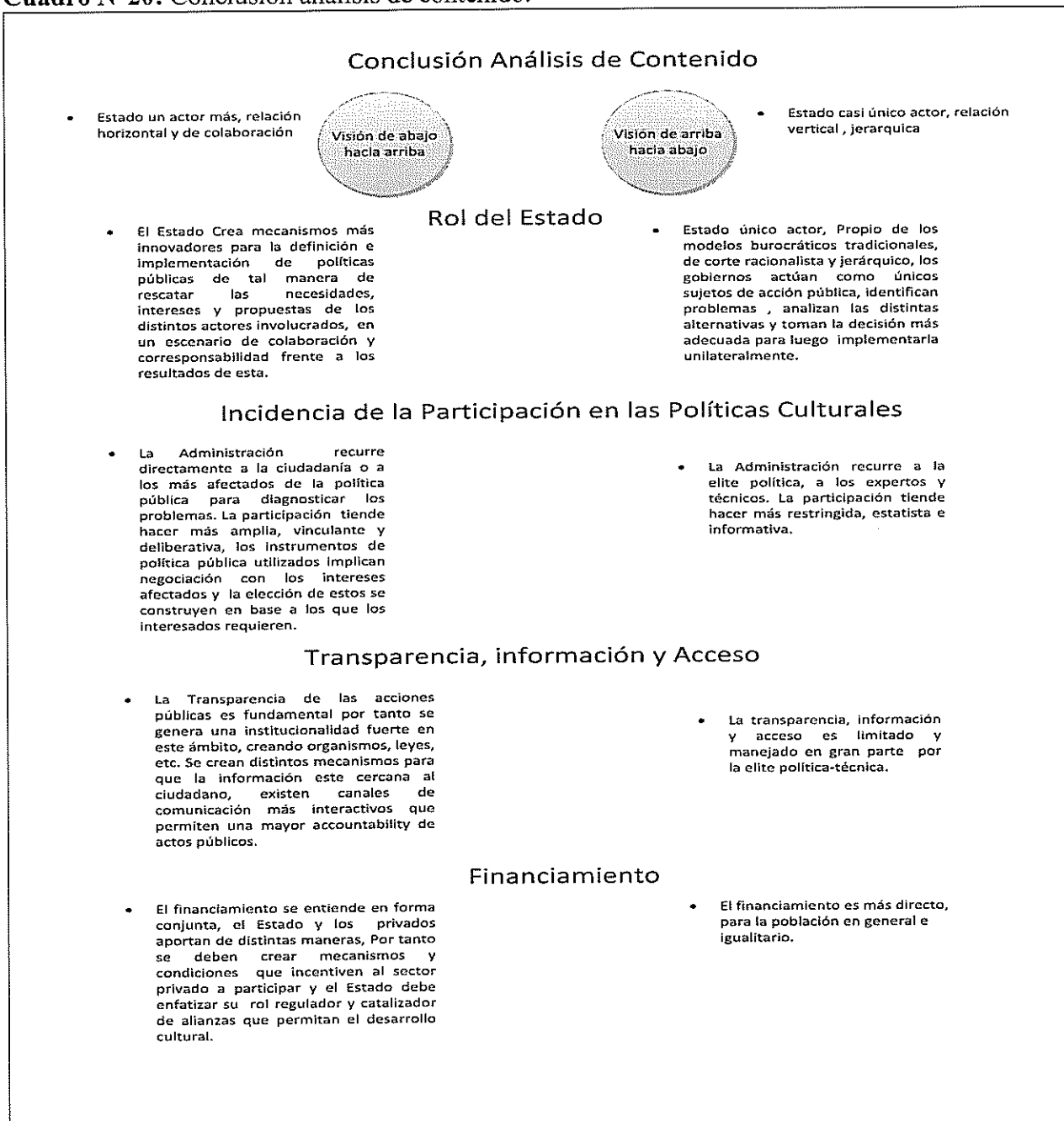
				<p>1. Fortalecer la Creación Artístico Cultural 2.Promover la participación de la comunidad en el acceso a iniciativas artísticas culturales 3. Contribuir a que se valores y resguarde el Patrimonio Cultural Material A</p>
	visuales			<p>1. Fortalecer la Creación Artístico Cultural. 2. Promover la participación de la comunidad en el acceso a iniciativas artísticas culturales 3. Contribuir a fomentar el turismo cultura respetando el Patrimonio de la Nación.</p>
				<p>1.Fortalecer la Creación Artístico Cultural.2.Promover Acción de hábitos de consumo Artístico-Cultural en la Comunidad</p>
				<p>1. Fortalecer la creación Artístico Cultural 2.Visibilizar y Fomentar las industrias Culturales como motor de desarrollo.3. Fortalecer y actualizar las Normativas relacionadas con el arte y la Cultura 4.Contribuir a instalar los bienes y servicios artísticos culturales en el Escenario a Internacional 5.Potenciar y promover el rol de los agentes culturales en la creación y difusión de las Artes y la Cultura. 6. Fortalecer el reconocimiento de los Derechos de Autor.7. Promover la creación y el intercambio de contenidos culturales entre los ciudadanos a través de las nuevas tecnologías de la información</p>
				<p>Artesanía</p>
				<p>Danza</p>
				<p>Fotografía</p>
				<p>Teatro</p>

Fuente: De elaboración propia.

Resultados del análisis del proceso de formulación de políticas públicas en el CNCA:

A partir del análisis de las actas de las sesiones del Directorio Nacional, se puede evidenciar dos visiones del proceso de formulación de política pública, una de arriba hacia abajo y otra de abajo hacia arriba, partiremos por la primera que está dada por la mirada del Ministro Presidente y otra por los miembros del Directorio.

Cuadro N°20: Conclusión análisis de contenido.



Fuente: Elaboración propia.

Visión de arriba hacia abajo:

Para efectos de esta investigación se visualizan ciertos hitos que evidencian esta postura, los cuales se describen a continuación:

1. En abril y mayo de 2010, el Ministro Presidente da a conocer al “Directorio Nacional” los lineamientos estratégicos 2010-2014, que se presentarían en el discurso del 21 de mayo, se expondrán varias de las medidas y políticas culturales del Programa de Gobierno. Por otro lado señala que el terremoto evidencia una falencia institucional a nivel de Patrimonio, ya que el Consejo de Monumentos nacionales y la DIBAM y el CNCA no han logrado una coordinación entre ellas, referida a las facultades de cada una y los recursos que pueden ser destinados. Explica que el CNCA se aboca al patrimonio inmaterial y que las otras dos instituciones se preocupan del patrimonio material. Señala que existe una descoordinación y duplicidad de las funciones entre las distintas instituciones ligadas al patrimonio y existe falencia respecto del rol que juega el CNCA, por lo tanto en cuanto a política pública el tema a plantear es la revisión y evaluación de la institucionalidad cultural y su relación con el patrimonio, ya que no es aceptable que no exista una participación directa en estos temas, siendo a juicio de él, este Directorio el llamado a ser ejecutivo al respecto y hacer un replanteamiento de la institucionalidad, que lo que pretendió fue precisamente, aunar esfuerzos en términos culturales y patrimoniales en un solo órgano. Mayor coordinación entre la DIRAC, la Dirección de Arquitectura del Ministerio de obras públicas, la DIBAM y el Consejo de Monumentos Nacionales, para la reconstrucción creando un fondo para estos efectos.

Como se puede apreciar a partir de la primera instancia de intervención, el Ministro presidente expone los lineamientos estratégicos 2010-2014, y señala que en el discurso del 21 de mayo, se expondrán varias de las medidas y políticas culturales del Programa de Gobierno. Esta situación refleja por cierto la naturaleza más lineal y autoritaria que guiarán su administración y que están en el Programa de Gobierno. Así también una mirada más centralista respecto a la forma de abordar el tema del Patrimonio y la reconstrucción de este a partir del Terremoto.

Para el Ministro, es necesario discutir acerca de la institucionalidad cultural que debe existir, en cuanto a ser Ministerio o mantenerse como Consejo. El Subdirector complementa que la idea es de un Ministerio y dos Subsecretarías y que el problema radica **en cómo** manejar las dependencias de dicho Ministerios y las Subsecretarías.

Frente a este planteamiento se evidencian dos posiciones: una la del Ministerio que está representada por el Ministro quien preside el CNCA y por dos Directores; Jorge Edwards en representación del Ministerio de Educación y María Fernanda García representante de la Sociedad Civil, nombrada por Bachelet; y otra la del Directorio Nacional representada por 5 representantes tanto de la sociedad civil, como de la academia y de los premios nacionales¹⁷.

¹⁷ Composición del Directorio Nacional, 2010: Luciano Cruz-Coke Ministro de Cultura y Presidente del Directorio, Jorge Edwards: En representación del Ministro de Educación, Roberto Ampuero: En representación del Ministerio de Relaciones Exteriores; Lautaro Núñez: Representante de los premios Nacionales., Cecilia García-Huidobro: En

- **Posición del Ministerio**, el cambio de institucionalidad según el Ministro Presidente daría mayor relevancia a la institucionalidad aludiendo a las siguientes razones:
 - Ampliar las facultades y autonomía de la institución, sin necesidad de depender del Ministerio de Educación, e Integrar el Gabinete Presidencial en un orden de mayor importancia.
 - Mejores remuneraciones para todos los funcionarios, lo que permitiría contratar a personas de alta calidad profesional.
 - Lograr aunar los temas de cultura y patrimonio en un solo órgano, de manera eficaz y eficiente.

Fundamenta dicha posición además en que:

1. En el CNCA la participación de la ciudadanía no es tan efectiva:
 - La información es posterior a la toma de decisiones, siendo muchas veces los medios de comunicación la forma en que los Directores se informan de temas de importancia como lo fue en el caso de traspaso de recursos a la Fundación Violeta Parra; o la información se entrega sin la debida antelación para el análisis profundo e informado en el proceso de toma de decisiones, como lo fue el caso del presupuesto, por lo cual no ha existido una posibilidad real de oposición a lo que se presenta.
 - En regiones la participación se está transformando en inviable debido a las inhabilidades de la ley de probidad las que impiden que los integrantes de órganos colegiados regionales postulen a los Fondos Concursables administrados por este Consejo.
 - No hay dedicación exclusiva de los representantes de la sociedad civil.
2. Necesidad de revisar el funcionamiento institucional, para evaluar sus resultados, pero siempre garantizando la participación ciudadana, y que contemple en su ámbito de acción, el patrimonio, incluyendo en su orgánica, todas las instituciones patrimoniales.
3. Que haya existido una discusión prolongada y con muchos actores no garantiza el éxito en los resultados, por lo cual no es una razón para volver a discutir sobre la institucionalidad que debe existir en CHILE.

- **Posición del Directorio**, considera la mantención de la actual institucionalidad cultural como Consejo por las siguientes razones:

1. La discusión acerca de la institucionalidad cultural fue producto de una prolongada y profunda discusión que considero la participación transversal de todos los sectores involucrados en la Cultura y las Artes, mediante comités parlamentarios integrados por distintos partidos políticos, cabildos, seminarios, etc., por lo cual volver a plantear esta

representación de la sociedad civil. Hugo Pirovich: En representación de la sociedad civil. Héctor Gaete: En representación del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas., Gustavo Cárdenas: En representación de las universidades privadas autónomas., Pablo Dittborn: En representación de la sociedad civil., Drina Rendic: En representación de la sociedad civil., María Fernanda García: En representación de la sociedad civil.

- discusión sería partir de cero. Esta postura se ve reforzada al analizar el proyecto de ley que dio origen al CNCA, debido a que originalmente el mensaje presidencial consideró la creación de una Dirección terminando después de cinco años como la figura de consejo.
2. La participación de la Sociedad Civil es básica y esencial, y un Ministerio no podría ejercerse como es en este Consejo, ya que sería una relación vertical entre el Presidente de la República, el Ministro y Subsecretario, no existiendo cabida para un Directorio Nacional, ni para discusiones de esta índole.
 3. Lo que debe plantearse es que otros Ministerios comiencen con la participación civil y no que este Servicio Público retroceda en cuanto a la misma, por lo cual lo que corresponde es fortalecerlo.
 4. Los representantes de la sociedad civil no dependen del gobierno de turno, ya que tienen un período de ejercicio en el cargo que no coincide con el período de Gobierno, además que su nombramiento, en algunos casos tiene intervención del Senado, de Universidades del Consejo de Rectores y de las Universidades Privadas, lo que asegura continuidad e independencia, existiendo una relación lineal y no vertical como es un Ministerio.
 5. Los Ministerios no tienen una buena adecuación en regiones, se adoptan medidas centralistas sin conocimiento de las realidades locales, no existiendo por lo tanto una real descentralización como se busca en este Consejo.
 6. Como Consejo existe evaluación anual en las Convenciones Nacionales por parte de los sectores por parte de los sectores, realizando una reflexión profunda respecto de las políticas culturales, lo que no se lleva a cabo en Ministerios.
 7. Se debe discutir en forma prioritaria la institucionalidad del Patrimonio y no nuestra propia orgánica, ya que dicho sector es el que está desarticulado, existiendo una deuda al respecto.¹⁸
 8. Del propio Programa de Gobierno actual se desprende claramente que el objetivo no es desarmar la institucionalidad cultural, sino que mejorarla, dándole categoría a lo ya existente. En este sentido, manteniendo lo beneficioso de gobiernos anteriores se da continuidad al Estado, siendo esta una forma de desarrollo de nuestra sociedad.
 9. Los programas de este Consejo han sido bien evaluados en base a una metodología que fue concertada en base entre las dos coaliciones políticas del país, por lo cual se debe construir sobre lo ya existente.
 10. Por la forma de integración, en su seno se produce una transversabilidad de ideas políticas.
 11. La cultura debe entenderse como instrumento para fortalecer la identidad, las costumbres y las artes, pero además la integración social de la sociedad chilena, aumentando así el acceso a la cultura de los sectores carenciados y el desarrollo social del país más allá de lo económico. Por esto, el rol del Estado subsidiario, no implica actuar sólo cuando no exista presencia de privados, sino que, también exige regular a los privados cuando el mercado no funciona. En virtud de lo señalado no puede retrocederse en cuanto a la participación ciudadana, siendo esta intransable.
 12. Respecto de la información que ha tenido este Directorio, esta si fue completa y oportuna, por lo cual no puede alegarse que no existe real participación. Así este Directorio tiene mayores facultades de las que ha ejercido históricamente, pudiendo tener mayor gravitación e injerencia.

¹⁸ Se integra como representante del Ministerio de Educación Magdalena Krebs, se destaca la asistencia en relación a la coordinación que debe existir entre este Ministerio, la DIBAM y el CNCA. (acta N°75, 25 noviembre de 2010)

13. El nivel de remuneraciones no puede definir qué tipo de institucionalidad escogemos para el desarrollo del sector.
14. Respecto del patrimonio como un aspecto integrante de esta institucionalidad, no es que haya una falencia, sino que fue como una decisión como solución intermedia para avanzar en la legislación cultural, ya que no existía acuerdo con los actores participantes.

2. En noviembre de 2010, El ministro presidente expone los cinco ejes del plan de gobierno y dos ejes transversales:

a. Modernización: se busca a superar la dispersión cultural que existe en materia de cultura, entre el CNCA, la DIBAM, Ministerio de Educación (Mineduc), Consejo de Monumentos Nacionales, la Dirac, etc. Esto tiene por objeto eliminar la duplicidad de funciones con la correspondiente pérdidas de recursos. b. Reestructuración Orgánica Interna, lo que implica el reordenamiento de los departamentos programáticos y administrativos, la modernización de los procesos administrativos con el establecimiento de procesos claros, eficientes y digitales eliminando el soporte y la firma material.

Respecto de estos cambios, los Directores consultan sobre la reacción de los funcionarios a estos cambios, señalando que para una buena acogida debe involucrarse a las personas en los cambios propuestos. Se les responde que existen personas trabajando en la gestión del cambio con el objeto de lograr una buena y eficiente aplicación. En este sentido los directores consultan sobre si existirán o no más despidos, ya que mezclar procesos de modernización con despidos, genera mayor resistencias. EL Ministro Presidente responde que no existirán nuevos despidos, pero que si procede el 30 de noviembre el período de renovaciones de las personas contratadas a contrata y a honorarios, por lo cual si existirán personas desvinculadas. En este sentido señala que las desvinculaciones responden a los nuevos lineamientos y objetivos que este Consejo ha definido. Regiones, independiente del fortalecimiento de infraestructura y recursos humanos que se esté realizando se ha solicitado a cada región que proponga para estos cuatro años un proyecto emblemático y dos o tres temas prioritarios, con el objeto de focalizar el trabajo a realizar. Asimismo se intentó a través de la ley de presupuestos, que la institucionalidad cultural de regiones tenga injerencia en la asignación del 2% de FNDR, que actualmente es definido por los Gobiernos regionales, los que no siempre asignan los recursos en forma coherente con la política pública, esta iniciativa lo fue aprobada por el Congreso Nacional, se insistirá para el ppto 2012, correspondiendo realizar este año un trabajo importante para lograr que dichos recursos se asignen coherentemente con la política pública

b. Fomento de las Audiencias: a. reingeniería de los Fondos de Cultura, que busca mejorar la calidad de los productos y su llegada al público. Buscar la sustentabilidad de los sectores culturales, se quiere robustecer la relación entre creador y público. Esto se debe desarrollar a través de la unidad de convenios, creada por esta administración. Los directores discuten sobre la conveniencia de limitar los posibles beneficiarios de los fondos a las personas jurídicas. Una posición señala que a nivel internacional los recursos se asignan a instituciones y no a personas naturales, siendo aquellas quienes en definitiva seleccionan a los ejecutores de los proyectos. Esta fórmula sería, en parte beneficiosa, ya que exime al Consejo del proceso de selección, asegurando la calidad de los productos. Otra posición señala que no son siempre las instituciones las que

aseguran calidad, y que debe cuidarse no dejar de lado a las personas naturales, ya que hay sectores en que no existen instituciones que se dediquen a la mediación entre creadores y público. Asimismo debe considerarse la diversidad de necesidades para definir el objetivo de los Fondos de cultura, no pudiendo establecerse un desarrollo unilineal. Frente a esto, el Ministro presidente señala que esta orientación no significa dejar fuera a las personas, sino que lo que busca es crear una etapa en la cadena productiva que no ha sido contemplada. Así también esto no significa que se financiarán solo personas con experiencia sino que se establecerán categorías distintas del postulante. Se está trabajando en una propuesta para el 2012, y que se presentara a aprobación al directorio. En torno a las medidas que se señalan a continuación no se aprecian disensos entre los miembros del Directorio: c. Cartelera cultural regional a través de los medios radiales, con un convenio con la Asociación de Radiodifusores de Chile (archi), objetivo que el público conozca los productos culturales que tiene a disposición. d. Subsidio a la demanda, como alternativa a la gratuidad. d. Televisión y cultura, entre otras cosas tener mayor injerencia en las transferencias que se otorgan al CNTV, ya que hoy no existe ninguna. Por la independencia que tiene este órgano del poder ejecutivo. Por lo menos debe existir un seguimiento programático, al igual que en las otras instituciones que reciben recursos.

c. Fortalecimiento de Industrias: a. Reorientación de los Fondos en los sectores que son industrias: Libro, Audiovisual y Música. El objetivo es que la inversión pública tienda a la auto sustentabilidad, a través de mejoras legislativas y reglamentarias. b. Plan de internalización y fomento a la inversión extranjera, apoyar la auto sustentabilidad otorgando alternativas de financiamiento privadas, como por ejemplo la ley de donaciones culturales. Los directores señalan que debe exigirse a los inversores extranjeros el cumplimiento de la normativa laboral y previsional, además fiscalizarse en los proyectos financiados por los fondos de cultura.

d. Educación y Cultura: a En las medidas relativas a Educación y Cultura se aprecia consenso entre los miembros del Directorio, y el énfasis está puesto en la reformulación de programas e integración con otras instituciones para abordar educación-cultura-patrimonio-pueblos originarios, orientados a población más vulnerable.

e. Infraestructura y Gestión Cultural: En las medidas relativas a Infraestructura y Gestión Cultural se aprecia consenso entre los miembros del Directorio y el énfasis está puesto en la Continuidad del programa centros culturales y en la Red de infraestructura cultural.

3. En diciembre de 2010, El jefe del Departamento de planificación y presupuesto, **Presenta la Propuesta de plan de trabajo 2011**

El jefe del Departamento de planificación y presupuesto, explica que el mandato de la autoridad es mejorar la gestión del servicio, a través de distintos instrumentos de gestión siendo uno de ellos el Plan De trabajo año 2011, es un camino estratégico en base a cumplimiento de objetivos. Otro cambio es la inclusión expresa de las regiones, mediante la solicitud de un plan estratégico a cada región además de establecer la forma de vincularse con los distintos programas del nivel central.

Los insumos que han utilizado para su elaboración: cuenta pública, prioridades de departamentos y directores regionales y programa de Gobierno. Los directores comentan que los insumos utilizados tienen solo una fuente, esto es la Nueva administración representada por el Ministro Presidente, y consultan sobre cómo se incluirán las Políticas Culturales que se aprobarán en Marzo. En consideración a no paralizar la ejecución presupuestaria del PPTO 2011, este debe ser aprobado no obstante si tras la revisión de las políticas culturales se evidencia una modificación presupuestaria, esto deberá complementarse para el ppto 2012. Por otro lado, los directores indican que si bien no es posible utilizar las políticas como insumo por no estar aprobadas, si deben utilizar el material que se ha ocupado en su elaboración, esto es, los resultados de las convenciones zonales, la convención Nacional y de los focus groups. La propuesta del plan de trabajo 2011 será remitida a los directores una semana antes de la próxima sesión, para su revisión, discusión y aprobación.

A partir de esta intervención se revela una tensión entre la mayor disposición del Directorio a participar y una lógica más centralizada “top down” del Ministro. Observamos que el Directorio aboga por que el Plan De trabajo año 2011, este constituido en base a un enfoque más *bottom up* o ‘de abajo hacia arriba’, y contemple las necesidades emanadas de las distintas instancias de participación desarrolladas y no que este sea el resultado de sola una fuente, la Nueva Administración.

1. Nueva Institucionalidad Cultural: Creación del Ministerio de Cultura y Patrimonio.

En mayo de 2011, durante el ejercicio de la Cuenta Pública del 21 de mayo el Presidente anuncia un cambio en la institucionalidad de la cultura “Por la trascendencia de la cultura en nuestra sociedad, propondremos crear el Ministerio de la Cultura y el Patrimonio, que agrupará al Consejo de la Cultura y las Artes, la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y el Consejo de Monumentos Nacionales. Esto fortalecerá la creación, difusión y conservación de nuestra cultura y patrimonio” (Piñera, 2011). Antes de este anuncio la mayoría de los miembros del Directorio CNCA, rechazaban la iniciativa y el no haber sido participe de esta. El Director Lautaro Núñez, manifiesta su molestia por informarse a través de la prensa y de la cta. Pública del Presidente de la República, sobre la existencia de un cambio de esta envergadura en la institucionalidad cultural. Agrega que no existió un procedimiento lo suficientemente transparente para traer un tema así a esta instancia, siendo necesaria una reflexión y debate, previo donde se evalúe, analice y exponga la opinión del Directorio Nacional. Sin embargo a esta fecha transcurrido un año desde la primera intervención del Ministro Presidente en la cual da a conocer al “Directorio Nacional” los lineamientos estratégicos 2010-2014, se observa que las posiciones originales de los miembros del Directorio ante una Nueva institucionalidad Cultural cambiaron. El Director Lautaro Núñez señala que existen argumentos sólidos y necesarios para crear un Ministerio, pero es importante mantener el rol de la sociedad civil en su estructura. El Director Gustavo Cárdenas, manifiesta compartir la molestia del Director Lautaro Nuñez entiende que es una decisión que ya se adoptó, se comunicó al país y por ende deberá ser implementada, manifestando su deseo de poder participar en el debate que se suscite en la materia en orden a que el ministerio mantenga una instancia de participación vinculante de la

sociedad civil. El Director Héctor Gaete, destaca el hecho que el programa del Presidente de la República ya contemplaba el cambio en la institucionalidad cultural. Por lo que no resulta extraño, agrega además que este programa establece como un valor el tema de la participación ciudadana. Por tanto aboga por Mantener la participación como decisoria. El país debe avanzar en mayor inclusión en el proceso de toma de decisiones. La directora Magdalena Krebs, destaca que si bien el directorio Nacional es una instancia participativa, no es la única que detenta dicho carácter. hay varias instancias participativas en muchos niveles en el ámbito cultural, incluso algunas con facultades resolutivas como ocurre con el Consejo de Monumentos Nacionales. Pablo Dittborn, coincide con Héctor Gaete, y en términos generales le parece bien la idea de la creación de un Ministerio. María Fernanda García, concuerda con las dos últimas opiniones. Le parece adecuada la creación de un ministerio, considerando que estén bajo un mismo alero patrimonio y cultura y que considere la participación de la sociedad civil.

En general se puede concluir que los miembros del Directorio comparten la posición del Ministro Presidente no obstante enfatizan en la necesidad de mantener la representación de la sociedad civil en la nueva Institucionalidad y que esta incida de manera vinculante en la definición de las políticas culturales.

Es importante señalar que la Directora Drina Rendic no mostró una posición clara en apoyo o no de la creación de un Ministerio, primero indica que le interesa conocer los pasos a seguir y los tiempos asociados a la tramitación del proyecto, manifestando luego su gran interés por participar ofreciéndose para integrar la comisión que se constituya para dicho efecto. Además consultan cual será la fórmula de participación del Directorio en el proyecto de ley de aquí en adelante fecha de constitución de la comisión respectiva, quién va a participar, cómo, número de sesiones, etc. En respuesta el Ministro presidente señala que la fórmula de participación del Directorio la comunicará a la vuelta de su viaje a Venecia, sin perjuicio de ello señala que los directores le pueden enviar los insumos que estimen pertinente. La directora insiste que la formula este definida antes de la próxima reunión del Directorio. Así también consulta qué pasara con las políticas culturales que se llevan trabajando que hace un año se trabajan en la comisión y que están ad portas de ser aprobadas por un período de cinco años, recalca los considerables recursos humanos y monetarios que se ha empleado en las instancias del procedimiento para recoger insumos de la ciudadanía: 4 convenciones zonales, una convención nacional, focus group y la consulta ciudadana por web.

Ministro presidente señala que el funcionamiento del CNCA debe continuar, por lo tanto estas regirán hasta que se instale el Ministerio, que deberá proceder a ratificarlas.

Entre las críticas a la gestión del Ministro, destacan las de Drina Rendic, partidaria de crear un nuevo Ministerio de Culturas, pero quien señala que el Ministro ha sido débil en velar por el ejercicio de las facultades del Directorio en el último año. El Directorio se ha transformado en un órgano receptor de información y consultor y no ha tomado muchas de las decisiones sobre políticas en las que debe intervenir. Ha debido leer muchas veces por la prensa las determinaciones del Ministro presidente en cuanto a políticas públicas y legislación. Agrega que atendido a esta situación de debilidad se ha pasado a llevar una vez más las facultades del

Directorio en una materia tan crucial para la Nación como lo es el diseño de una nueva Institucionalidad Cultural, lo que es parte del diseño de las políticas públicas. Pregunta por qué el Directorio no fue convocado desde el principio en la redacción del proyecto de ley que pretende instalar un Ministerio de la cultura. Le hubiera gustado haber estado desde el primero de estos seis meses en que se está trabajando en el tema. Agrega que además se ha dejado fuera los consejos sectoriales y a los regionales, es decir a toda la institucionalidad. Continúa que ella no está cerrada a la instalación de un ministerio, pero cree que mientras exista la actual institucionalidad esta debe ser respetada. Finalmente agrega que se siente responsable ante la ciudadanía y ante los gestores culturales de los cuales es representativa, porque fue nominada para velar por la participación ciudadana, la promoción de las artes y por el patrimonio pero esto no ha ocurrido el último año como corresponde por ley porque muchas de las decisiones sobre política cultural no han pasado por el Directorio.

El Ministro presidente explica que esto obedece a una decisión política. Agrega que se trata de un trabajo político que corresponde a la Modernización del estado y que ya estaba contemplado en el programa de del Presidente de la República. La decisión de crear un Ministerio es de carácter político y emerge desde dicha instancia. En dicho contexto es a él a quien le correspondería intervenir inicialmente en su calidad de Jefe de servicio con rango de Ministro, autoridad política de este gobierno y presidente del Directorio Nacional.

Ante esta intervención se puede apreciar que los directores Pablo Dittborn y Héctor Gaete, apoyan la postura del Ministro Presidente señalando que no está dentro de las atribuciones del Directorio determinar la institucionalidad cultural por ley.

La Directora Drina Rendic, no comparte esta posición respondiendo que eso no le queda tan claro ya que ha consultado informalmente a dos abogados que piensan lo contrario.

Así también la Directora Cecilia García Huidobro comparte la posición de Drina Rendic en el sentido de manifestar, que no está de acuerdo con que la institucionalidad no funciona porque estima que en cada etapa se ha buscado la mejor vía, que concitaba los mayores acuerdos y eso es lo que nos toca hacer ahora.

Visión de abajo hacia arriba:

Esta visión se construye a partir de la revisión de los distintos documentos resultantes del proceso de levantamiento de información de las instancias de participación para la construcción de las políticas culturales 2011-2016.¹⁹

¹⁹Documentos proporcionados por la Jefa de estudios del CNCA:

1. Conclusiones Levantamiento Modalidad de Trabajo “Mesas” VII Convención Nacional “sigamos Construyendo Futuro”, agosto 2010.

2. Informe Ejecutivo Final de la generación de la Política Pública 2011-2016 de la Cultura y las Artes del Gobierno de Chile, Algunos Alcances para la formulación de la nueva política pública cultural, Ideas a partir de los Grupos Focales con Agentes socio culturales, enero de 2011

Las distintas instancias de participación organizadas son instancias de participación de base, desde los afectados de las políticas, se desarrollan a nivel nacional, y constituyen instancias representativas de los distintos sectores que componen el ámbito cultura, sean estos del ámbito público, privado o de la sociedad civil, se desarrollan en espacios que admiten el diálogo, la discusión en definitiva la deliberación lo que permite recoger los intereses, ideas y propuestas del conjunto de actores que participan en cultura.

Para el análisis de los contenidos de las instancias de participación están se clasifican en cuatro ámbitos:

- a) Rol del Estado
- b) Incidencia de la participación en las políticas de cultura
- c) Transparencia, información y acceso (oportuna, completa y ampliamente accesible).
- d) Financiamiento

a. Rol del Estado

Desde el Ministerio de Cultura, el rol del Estado en cultura se valora en términos de su aporte al desarrollo social y en la transformación de zonas con alta vulnerabilidad. De este modo, el Estado asume un rol en cultura que es una herramienta coadyudante al rol de otros Ministerios y servicios. Hay una preocupación por el trabajo en red y las competencias del propio Ministerio que deben fortalecerse en términos de financiamiento y subvenciones para el desarrollo de infraestructura cultural, así como la concentración de acciones en el ámbito de cultura en el Ministerio, potenciando su acción.

Por otra parte, la visión del rol del Estado extraída desde los documentos de la Convención Nacional, permiten establecer que el énfasis es diferente al del Ministerio, pues la preocupación central es el soporte a la gestión y potenciación del artista. Desde las mesas de trabajo se desprende el reclamo por una mayor presencia territorial del Ministerio y de políticas que resguarden la cultura territorial, potenciando la vinculación entre turismo, cultura y educación. Hay también una demanda de mayor participación en la CNCA, a través de mesas de participación. Sin embargo, la apuesta es el fortalecimiento del CNCA, que debe ser fortalecido con mayores recursos y atribuciones, siendo más beneficioso que la creación de un Ministerio de Cultura.

De la misma manera a partir de los resultados de la Convención Nacional se desprende que el principal problema del CNCA es su centralización, por lo que muchas políticas solo se aplican

-
- 3. Informe de Resultados Consulta Nacional de Políticas Culturales Opino por Cultura, marzo 2011.
 - 4. Política cultural 2011-2016: La voz de los artistas, diciembre 2010.
 - 5. Cuenta Pública, Ministro Presidente, agosto 2010
 - 6. Problemas detectados en la convenciones Zonales, julio-agosto 2010.

en las capitales, y las provincias quedan rezagadas. **El CNCA genera las políticas a partir de los consejeros y no de la comunidad propiamente tal. (Mesas eje participación ciudadana). Se reconoce si** que la formación del CNCA ha permitido mayor autonomía respecto de las decisiones, disponer de mayores recursos y crear más espacios dedicados al desarrollo cultural, pero este no es suficiente. Se propone fortalecer el CNCA, e incluso sería más beneficiosa la creación de un Ministerio de cultura, que permita cubrir toda la diversidad de nuestro país a través de los seremis (mesa Audiencias: subsidio v/s Gratuidad). En este punto es importante destacar que los miembros del Directorio Nacional, también reclaman por una mayor participación en la política cultural.²⁰

Por su parte, desde la Unión de artistas, extraída a partir del documento **“Política cultural 2011-2016: La voz de los artistas”(2010)**, se desprende una interpelación al Estado para que resguarde y potencie a los artistas en dos grandes áreas: 1) el financiamiento de iniciativas artísticas a través de mayores recursos y fondos concursables (con líneas claramente diferenciadas para los artistas consagrados y para los emergentes) ; y 2) la protección a los trabajadores del arte, promoviendo una modificación a la ley de trabajadores de las artes y el espectáculo (Ley N° 19.889).

A su vez, en los grupos focales se aprecia una posición que valora fuertemente el rol del Estado y exige una mayor participación de éste en la actividad cultural. En ese sentido, se busca reducir la dispersión de organismos públicos en cultura (especialmente en los temas de patrimonio y propiedad intelectual) y se busca también una mayor descentralización. Se muestran críticas a la relación cultura-privados-economía-mercado, y se enfatiza que es necesario que el Estado asuma un rol de resguardo de la cultura. Se plantea además la alternativa del financiamiento conjunto, donde siempre esté presente el Estado en su rol de resguardo. En ese sentido se valora altamente el CNCA, versus la creación de un Ministerio de Cultura. Sin embargo, se resalta en estos grupos focales de expertos en temas culturales, que es necesaria una gestión más descentralizada del CNCA que tenga como foco la validación del capital cultural a nivel territorial. Ello, porque hay dificultades de acceso a la cultura ya que hay centralización de recursos y de acceso a las diversas expresiones artísticas, que se concentran en la capital, en desmedro de las regiones y provincias. Además hay una segmentación de las expresiones artísticas dirigidas a ciertas clases sociales y/o etarias. Para superar estas barreras, en los grupos focales se plantea la necesidad de políticas más participativas o bottom-up, que recojan las demandas y necesidad de la sociedad.

En los grupos focales y con respecto a la institucionalidad cultural Ministerio versus Consejo, no se observa consenso. Unos abogan a la creación de un Ministerio de la Cultura, atribuyendo que esto no se ha realizado debido a falta de voluntad de los consejeros. La otra tendencia es de mantener el consejo de la cultura y la estructura con la que ha venido funcionando, ya que se rescata y valora el que se constituya como un cuerpo colegiado. Asimismo, surge una posición intermedia donde se propone la creación de un ministerio que no pierda la lógica participativa y pluralista del consejo. Por último emerge una cuarta visión en relación a este tema, y es que no interesa si es consejo o ministerio, no es lo principal de la discusión, lo más importante es que se

²⁰ Revisar págs 95-98.

asegure en cualquier estructura organizativa la mantención de principios fundamentales como la participación.

Respecto del rol del CNCA se establece: 1.legitimación de ciertas expresiones artístico culturales 2.Representación de la ciudadanía y de referente de opinión 3.responsabilidad de brindar y transparentar información acerca la oferta cultural, más que difundirla. 4. A modo de crítica que, por ser un consejo, no tiene poder de decisión, sino su rol es ser una instancia consultiva más que ejecutiva, se desea que el consejo sea facilitador de procesos y actividades, no productor de éstas.5. El rol que aparece con mayor fuerza es el de apoyo y fomento de la gestión cultural de los artistas en distintos niveles.

Asimismo desde los grupos focales se enfatiza que las dimensiones culturales se deben trabajar en red, la formación de redes de cooperación en un contexto de gestión intergubernamental. Abogan por generar mecanismos de integración, que al empoderar más el CNCA se pueden articular desde ahí en razón de los otros organismos públicos involucrados, fortalecer la credibilidad y la confianza como referente de opinión, redes interinstitucionales. Se le atribuye también al rol del Estado la creación de una entidad dedicada a la implementación de una política activa de generación de redes y alianzas, especialmente con países vecinos en lo relativo a diversificación, competitividad e internalización De la misma forma, se acentúa la falta de información para acceder a redes tanto de los estamentos estatales como con los privados.

Agregan además que este protagonismo del CNCA debe considerar también una política cultural que fomente la inversión de privados a nivel nacional, así como las inversiones extranjeras. A su vez se concibe, en una mirada a largo plazo, la cultura con potencial de crecimiento y en definitiva como una actividad económica que aporte al producto interno bruto del país, así como sucede en otros países.

Así también los Grupos Focales enfatizan en estrategias de participación en torno a las siguientes propuestas:

1. **Surge la necesidad de que la sociedad tome mayor importancia en las decisiones del consejo de cultura** así como otros estamentos, lo que implica una transformación jerárquica política que permita la mayor participación de los representantes de las comunidades; los consejeros. Y que implica por lo tanto una mayor descentralización en los municipios para coordinar los temas de interés para las personas.
2. **Difusión de la cultura y las artes a lo largo de todo Chile** y disponible para cada sector, para esto surgen diferentes estrategias asociadas continuamente a los medios de comunicación y a la renovación de la cartelera de televisión y otros para apoyar la difusión de la cultura.
3. **La instrucción en cultura**, desde los inicios, a temprana edad, en función de contrarrestar las características socioculturales que llevan al desinterés general hacia la cultura y artes.
4. **La necesidad de revisar las políticas** de mercados vinculadas al financiamiento y al concepto de participación como consumo cultural.

5. **La revisión de los “financiamientos privados”** muy asociados a la nueva administración, donde existen problemas burocráticos tendientes a la no exposición y creación artística, en que se sugiere una mayor implicación del Estado y el consejo de cultura como regularizador de estos medios, así como la revisión de los fondos concursales con la misma problemática de fondo, de excesiva burocracia, así como también la preferencia política de quienes participen.
6. **Las redes** como una opción efectiva para generar coordinación.

Por último las convenciones Zonales enfatizan lo débil de la política de fomento a las industrias creativas a nivel nacional y regional destacan la necesidad de dar mayor seguimiento, evaluación y control a las políticas referidas a economía y cultura. Así también en estas convenciones se reconoce mayoritariamente que las experiencias regionales son particulares y diversas las que han avanzado en la medida de sus posibilidades solicitando la colaboración de la Dirección Nacional, de las universidades locales o encargando estudios propios cuando fue posible

b. Incidencia de la participación en las políticas de cultura

Desde el Gobierno se enfatiza una mayor participación de regiones, mediante la creación de polos de desarrollo cultural regional, así como impulsar el consumo cultural constante en los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.

Por otra parte, la visión de la incidencia de la participación extraída desde los documentos de la Convención Nacional, permiten establecer que el énfasis es diferente al del Gobierno. Este está puesto en generar políticas pertinentes a cada región, propiciando el intercambio cultural entre estas, así como el fortalecimiento y difusión de sus expresiones culturales aumentando así el gasto público en cultura, dado que se requiere robustecer los medios locales de comunicación y difusión, así como los medios nacionales que difundan la cultura local, generando audiencias y mayor interés comunitario incorporando a la comunidad en las decisiones que se toman a nivel de Directorio(mesa de evaluación de centros culturales nacionales y regionales). Reformulando así la manera en que se generan las políticas y programas culturales, partiendo desde la comunidad y sus intereses y no hacia ellos. (mesas eje participación ciudadana). Generando espacios públicos regionales para la masificación y difusión de la cultura, arte y el patrimonio.(mesa encause de iniciativas Regionales emergentes).

Así también se aboga por el fortalecimiento de la institucionalidad regional en sus dimensiones administrativas y de gestión. La necesidad de mayor espacio para la cultura en la televisión abierta, donde se muestre el quehacer de cada una de las regiones. Dicho espacio debiese estar administrado por el CNCA (Mesa Encause de Iniciativas Regionales Emergentes).

Por su parte los Grupos Focales distinguen tres principios fundamentales, en lo relativo a la incidencia en la participación: la democracia, la participación y la inclusión, generando políticas públicas de abajo hacia arriba, no hacia las personas sino desde las personas.

Se enfatiza la creación de espacios participativos, espacio territorial, virtual o subjetivo, donde se genera participación de diferentes tipos, política, artística, de consumo, donde se genera cultura, así como también al acceso a las personas, que las personas puedan obtener a través de estos, en relación a la formación de audiencia, como a la toma de decisión, como se comenta a continuación “si uno ve los espacios ciudadanos son mínimos, los partidos políticos están desprestigiados participa allí poca gente cúpulas en los espacios municipales, en la junta de vecinos son burocracias” (G. 3) donde los espacios participativos también genera ciudadanía y otros temas para el desarrollo global del país; Haciendo hincapié en la escasez de estos desde las políticas públicas, donde existe la necesidad de generar y dar espacio a nuevos espacios, “pero para participar para bailar tango se necesitan dos hay que hacer participar y hay que participar o sea hay que exigir participación y hay que abrir espacios de participación entonces...Ahí tenemos los colegios”(G. 3) donde también se incluyan aquellos que no son formales, sino aquellos que vienen con la globalización y/o interculturales, “las políticas culturales del Estado están dirigidas hacia grupos muy segmentados que se pueden identificar con facilidad pero no otros espacios culturales en donde no se identifica los distintos quehaceres entonces ahí hay un camino que se pueda digamos ir reconociendo” (G. 3) Donde la creación de estos constituye un estrategia de suma importancia para la descentralización de la cultura y generar mayor participación. Lo que implica igualmente algunas acciones concretas a nivel de políticas transversales a diferentes instancias como por ejemplo en los medios de comunicación

Desde la Unión de Artistas abogan por propiciar la real participación de las asociaciones artísticas y culturales nacionales en la formulación de las políticas culturales públicas.

c. Transparencia, información y acceso (oportuna, completa y ampliamente accesible).

Desde el Jefe de Servicio se busca ampliar la cobertura en cultura y revertir la brecha de desigual acceso cultural, se plantea otorgar un subsidio a la demanda cultural de grandes alcances, focalizándose en el público con menos posibilidades de acceso a los bienes culturales. El énfasis está dado por dar a conocer la oferta cultural implementada un programa de carteleras culturales en radios regionales, gestionado desde el propio Consejo de la Cultura

En los grupos focales a diferencia del Ministro Presidente el énfasis está puesto en una política transparente en cultura, que promueva la igualdad de oportunidades. Cuestionan la transparencia en la asignación de los fondos, ya sea por temas políticos o por amistad, poca credibilidad. Asimismo objetan la concursabilidad como el único mecanismo válido para la selección y adjudicación de fondos. También se critica la poca transparencia en asignación del aporte de la presidencia a través de los gastos reservados, ya que cuadruplican, los recursos de los fondos concursables.

Así también los grupos focales critican que los medios de comunicación, utilizados para informar y educar masivamente no ofrecen una oferta diversificada, tampoco son espacios que en los cuales se promueve la cultura, siendo estos una oportunidad para propiciar procesos

reflexivos. También se aboga por una mayor regulación de las autoridades culturales acerca de los contenidos que surgen en estos medios y como estos además son herramientas del consumo.

d. Financiamiento

En materia de financiamiento el Gobierno enfatiza las alianzas con los privados y las autoridades regionales locales, abogan por una corresponsabilidad en el desarrollo social, siendo el eje principal mejorar la Ley de Donaciones Culturales.

Desde la Convención Nacional se aboga por universalizar el acceso a la cultura, la incorporación de mayores recursos especialmente para regiones y la gratuidad para los sectores más pobres.

Desde los grupos focales se enfatiza que el presupuesto destinado a cultura es escaso sobre todo en comparación a las otras reparticiones públicas. También existe un malestar de los participantes en cuanto a la poca voluntad política que ha existido para realizar modificaciones legales y tributarias en el ámbito cultural señalando que se debe cambiar la Ley de Donaciones.

Así también en los grupos focales la discusión en torno al ámbito del financiamiento gira en torno a cuatro ejes fundamentales:

A. La gestión cultural. Que consiste en mejorar la capacidad de articular redes para canalizar recursos económicos, tanto del sector privado como del Estado, con el fin de invertir en cultura en un amplio sentido.

B. Canalización de Recursos para invertir en cultura. Se considera controversial la asignación de presupuestos que tiene el ámbito de la cultura en comparación a otras áreas de interés nacional, debido a que contempla diversas formas de financiamiento estatal y privado nacional e internacional.

C. Financiamiento para la creación artística. Se considera imprescindible la constitución de mecanismos que regulen el acceso a recursos económicos, ya sea a través de fondos concursables estatales o de una vía más expedita de vinculación con privados que quieran financiar proyectos artístico-culturales. En este sentido, se propone que los fondos concursables como el FONDART además de ampliarse en cantidad, generen distinciones en cuanto a sus beneficiarios, destinando recursos diferenciados para creadores emergentes y otros con trayectoria.

D. Inversión en difusión, circulación de las obras y formación de audiencia. Se considera necesario que el Estado invierta tanto en la difusión como circulación de obras.

Por último los grupos focales enfatizan la participación como consumo y financiamiento, Proceso por medio del cual se generan procesos de oferta-mercado para la formación de audiencias y difusión, así como para el financiamiento. Proceso que obedecería a la competencia y la ideología política de base, que en ocasiones constituye un obstaculizador para el desarrollo

cultural y la transformación social, cuando sólo se busca en cultura, un consumo de esto y se dejan de lado otros factores como el valor artístico y el poder ciudadano de ejercer opinión. En que además, sólo se llega a la gente de manera consultiva. Sin embargo constituye la lógica del financiamiento, por lo que siendo la única forma válida se postula igualmente revisar y mejorar, así como encontrar ciertos puntos de encuentro entre la lógica de mercado y la cultura y el arte. En este proceso por medio del cual se obtienen remuneraciones económicas de parte del Estado y/o privados para generar audiencia (participativa) y la creación artística, puede también perderse el fondo de la cultura y el arte e incluso quitarle valor, como lo postula un entrevistado “Yo no estoy muy de acuerdo que sea gratis, yo creo que le quita valor” (G. 9). Y afecta a la motivación de los artistas y gestores a generar espacios participativos (G. 3)

Desde la Unión de Artistas, enfatizan que las modificaciones a la Ley Valdés, deberían incorporar indicaciones que permitan apoyar todo tipo de obras artísticas, así como transparentar y poner a disposición la información respecto de las donaciones culturales. Es importante eliminar aquellas prohibiciones u obligaciones que desalentaron la participación de los privados. Fomentar el aporte privado, en ningún caso puede derivar en un debilitamiento de la responsabilidad del Estado respecto del sector cultural/Asignar el necesario financiamiento para la gestión de los centros culturales, así como para las instituciones culturales que cumplen una labor importante en la difusión del trabajo artístico/Establecer un programa público de difusión (utilizando carteleras, portales y publicidad, entre otras herramientas) que ponga en valor las obras financiadas por el Estado y constituir una red que alimente programáticamente a los nuevos centros culturales que estarán a lo largo del país/Reforzar, más allá de la Línea Bicentenario del Fondart, políticas y programas de fortalecimiento permanente de las compañías, agrupaciones e instituciones artísticas que cumplen una función relevante en el desarrollo cultural/Establecer mecanismos formales y permanentes de financiamiento a los gremios y sindicatos de artistas/crear instancias de detección de talentos y formación artística más otorgamiento de becas a temprana edad.

6. Conclusiones y Recomendaciones

En esta sección se presentan las conclusiones finales y recomendaciones de política extraídas a partir del análisis de la normativa que regula el ámbito cultural, las instancias de participación, los actores y el proceso propiamente tal.

La presente investigación tiene como objetivo describir y analizar el proceso de formulación y elaboración de las políticas culturales 2011-2016, con el fin de identificar la institucionalidad que regula el proceso, las distintas instancias de participación que intervienen, los actores y el proceso propiamente tal.

Permitiendo así contestar a las siguientes preguntas ¿El proceso de elaboración de políticas culturales 2011-2016 asume y promueve efectivamente instancias para el diálogo y la deliberación del contenido de las mismas? ¿La administración se muestra dispuesta a explicarse, a escuchar y a responder al resto de los actores?

Con relación al Objetivo General de describir y analizar el proceso de formulación y elaboración de políticas culturales se puede indicar que con respecto a:

6.1 Institucionalidad Cultural en Chile:

Primero al referirnos en forma general al ámbito cultural en Chile, podemos indicar que es complejo, ya que está constituido por diversos órganos sean estos públicos y privados, que asumen distintos roles y detentan distintas competencias, capacidades y recursos, por tanto la configuración que adopta la Institucional Cultural en Chile en el año 2003, fue la mejor opción que existió en ese momento para reflejar el carácter participativo del ámbito cultural.

Esta nueva institucionalidad efectivamente contempla la participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas culturales, lo que está dado por la creación del CNCA en el 2003, que cuenta con Consejos de la Sociedad Civil de carácter consultivo y autónomo, y del **Directorio Nacional que tiene carácter resolutivo**. En este sentido, este órgano es crucial en el proceso de toma de decisión de política, observándose así que el mandato presidencial descansa por ley en una figura pluripersonal compuesta por autoridades de Gobierno, y representantes de la sociedad civil, los que materializan en políticas, programas y estrategias el desarrollo de la cultura y las artes. Esta característica constituye el rasgo más innovador que presenta esta institucionalidad, ya que no sigue la línea de la burocracia tradicional chilena, que responde a una estructura decisional centralizada y vertical, sino que más bien este modelo resitúa el rol del Estado, haciendo que este debe asumir un rol más colaborativo, reconociendo la existencia de múltiples actores que asumen distintos roles y detentan distintas competencias, capacidades y recursos.

Es así como resultado de esta investigación se puede concluir que en la práctica a la administración le cuesta adoptar mecanismos más innovadores, que permitan responder adecuadamente a esta nueva configuración pluripersonal, las resistencias culturales y organizativas en este sentido son fuertes, esto se aprecia primero en la gestión del gobierno de

Bachelet y luego en el gobierno de Piñera. A partir de estos dos hitos se evidencia lo difícil que resulta en la práctica, desmarcarse de un liderazgo centralista y vertical, propio de la burocracia tradicional chilena, y dar lugar a un liderazgo basado en el nivel de influencia que se ejerce en el resto de los actores, reconociendo por cierto primero las capacidades que detentan cada uno de estos y desde ahí generar espacios para el diálogo y la deliberación, donde el intercambio de información y canales adecuados de comunicación, son cruciales, y que la coordinación entre estos, es fundamental, para la definición de Política, para en definitiva crear en forma conjunta propuestas.

El planteamiento anterior se refuerza al observar la estructura interna del servicio, en el primer período (2003-2006) de consolidación institucional uno ve a la cabeza del Servicio al Directorio como corresponde por ley, en las administraciones posteriores la cabeza del CNCA, está liderada por el Ministro Presidente, siendo que el mandato presidencial recae en una figura pluripersonal por tanto uno se pregunta dónde está la Sociedad Civil, como se integró está a la nueva la institucionalidad cultural, implementada el 2003, lo que nos conduce necesariamente a preguntarnos ¿La administración se muestra dispuesta a explicarse, a escuchar y a responder al resto de los actores? la respuesta no es tan alentadora, si uno considera las amplias atribuciones y facultades que tiene actualmente el Directorio, y su carácter resolutivo frente a las cuestiones de orden político que conlleva dicha participación.

Así también se pudo observar que este último período hubo múltiples modificaciones estructurales al Servicio, las que dicen relación con una mayor departamentalización y especialización de las unidades de trabajo creadas, no propiciando estructuras más planas que permiten mayor comunicación entre las partes y donde los procesos de coordinación son vitales, permitiendo así crear visión de conjunto y equipo a la hora de abordar los temas.

Es así como la presente investigación revela un desempeño limitado de la participación de la sociedad civil en el Directorio, sea por el debilitamiento de los Consejeros, en términos de ejercer sus derechos a participar en el espacio generado para ello o bien por que las decisiones a abordar escapan a la competencia real que tienen.

El debilitamiento de los consejeros y su rol más bien pasivo ante las intervenciones del Ministro presidente puede ser atribuible a distintas razones entre las que destacan, las reiteradas solicitudes planteadas en términos de contar con la información oportuna para la toma de decisiones, así también la constante tensión que existía en torno al reconocimiento de sus atribuciones y competencias y la falta de una estrategia comunicacional de vocería como CNCA que considerara al Directorio como parte integrante de los acuerdos adoptados.

Como se ha señalado anteriormente las facultades del directorio son amplias, así lo denota la misma ley que establece en su Título 1º, artículo 6º, relativo a las atribuciones conferidas al Directorio, en calidad de órgano de dirección superior del Consejo proponer al Presidente de la República los proyectos de ley y actos administrativos que crea necesarios para la debida aplicación de las políticas culturales y para el desarrollo de la cultura, la creación y difusión

artística y la conservación del patrimonio cultural, no obstante en la práctica esta competencia está limitada por un entramado mayor en cuanto a que en los cuerpos legislativos, en Chile los proyectos de ley son discutidos y aprobados por el Congreso Nacional, previa aprobación del gasto por el Ministerio de Hacienda, así también el Ministerio Secretaria General de la Presidencia, es el que determina la urgencia y la relación de los proyectos con las demás carteras.

Es así como cuando los Consejeros quisieron participar activamente en la revisión de la institucionalidad cultural, de tal manera de discutir si era más adecuado un Ministerio versus el actual CNCA, no fueron considerados y el anuncio de la nueva institucionalidad fue publicado por el Presidente de la República,²¹ sin ser previamente informados.

Así a modo de conclusión podemos observar que en general tanto la Administración como los Consejeros presentan dificultades para adaptarse a esta nueva forma de gobernar, es decir cómo la sociedad civil se inserta en el ámbito político y como la administración recibe esta incorporación, al parecer los arreglos institucionales no son los más adecuados y falta mucho camino por recorrer. No obstante cabe destacar que hay avances así por ejemplo se mencionan algunos que buscan no solo la participación en la gestión. Por ejemplo, la Directora Cecilia García Huidobro²² resalta la incorporación de los propietarios de monumentos nacionales como sujetos susceptibles de ser beneficiarios de la Ley Valdés. Explica que está es una clara demostración que la sociedad civil puede influir en las modificaciones legislativas, trabajando mancomunadamente con el CNCA. Se agrega también que en términos de los actores sociales podemos apreciar que tiene una mayor influencia respecto de otros la Unidad Nacional de Artistas, que presenta su propuesta relativa a las políticas culturales 2011-2016 directamente a uno de los miembros del Directorio Nacional, así también la directora María Fernanda García tiene contacto directo con este gremio, y actúa como un interlocutor activo frente a las demandas que se presentan, así por ejemplo colaboró con la organización del Encuentro Nacional de Artistas, y en sesiones del Directorio plantea las inquietudes de este grupo en lo relativo a los Fondos Concursables y sus modificaciones, abogando por sus intereses. Por último los gestores culturales también tienen mayor grado de influencia que otros actores, existiendo un fuerte énfasis en su profesionalización lo que se refleja en los objetivos y estrategias de la Política Cultural 2011-2016.

Así también resulta relevante detenerse en la configuración actual del modelo institucional adoptado y relevar aquellos aspectos que podrían mejorarse de manera de incrementar el carácter democrático del mismo, así se recomienda lo siguiente:

- Si bien el CNCA, está compuesto mayoritariamente por ciudadanos **estos no son elegidos**, sino que **son designados por la autoridad**, a propuesta de organizaciones culturales, del senado, o por el ámbito académico, podríamos decir entonces que si bien existe un espacio deliberativo, el mecanismo no es tan democráticamente participativo debido a que la figura política es finalmente quien determina quien participa. Así también el Presidente del CNCA es también Jefe de Servicio, en cual recae de manera vertical y

²¹ En mayo de 2011, durante el ejercicio de la Cuenta Pública del 21 de mayo el Presidente de la República un cambio en la institucionalidad de la cultura.

²² Revisar acta N° 77, enero de 2011, del Directorio Nacional.

jerárquica el mandato presidencial, lo que responde más bien a un sistema burocrático tradicional, esta condición determina en gran parte el liderazgo adoptado por la autoridad máxima del Servicio. Así como señala de la Maza, (2009), no es responsabilidad del organismo público determinar a los representantes, sino definir mecanismos mediante los cuales estos pueden determinarse, en esta línea se debería avanzar para incrementar el grado de apertura de la red.

- **Representación de consejeros ciudadanos**, al analizar este elemento, podemos observar que la participación se encuentra más limitada a los tecnócratas, expertos y grupos de influencia, siendo recomendable una mayor apertura de la red en términos de incorporar a representantes sociales y etarios, lo que contribuiría con el mejoramiento de la integración de la sociedad civil, así también se podrían incorporar otros funcionarios públicos pertenecientes a los distintos niveles de gobierno, por ejemplo del ámbito local.
- **Permanencia en el cargo**, en este caso está dado por un criterio solo de temporalidad, cuatro años en los cargos, no incorporándose criterios de desempeño en su mantención o desvinculación.
- **Presidencia**, está dado por un funcionario siendo este el Ministro Presidente, quien se desempeña conjuntamente como Jefe de Servicio y Presidente del Consejo, esta condición hace difícil delimitar las funciones encomendadas, situación que confirma Cruz Coke, 2010²³, al señalar que efectivamente es difícil delimitar el cruce de competencias entre sus atribuciones y las de este directorio, pero que para un buen funcionamiento, el Directorio debe ser decisorio, pero no cada decisión concreta, sino que de políticas públicas. Es importante enfatizar que la ley contempla bastante más atribuciones propias del Directorio.
- **Atribuciones de consejeros ciudadanos**, por normativa son amplias, la única que no se contemplaría es la de aplicación de sanciones, no obstante en la práctica y en período observado esto es de marzo de 2010 a noviembre de 2011, no existe consenso entre los miembros del Directorio Nacional con respecto a las facultades y atribuciones de este Órgano Colegiado, en consecuencia se debería potenciar el rol de este.

En lo relativo al financiamiento cultural en Chile, se establece que es diverso, y está constituido tanto por aportes del sector público como del privado. En lo que respecta al aporte público este es el más fuerte y está dado no solo por los Fondos Culturales, administrados por el CNCA, sino también por distintas transferencias directas que éste realiza a otros organismos públicos y organizaciones privadas. Así también existen distintos Organismos públicos que aportan a la cultura. Esta fragmentación y dispersión de los recursos públicos en cultura, hace difícil cuantificar con exactitud cuánto otorga finalmente el Estado a la cultura y determinar quiénes son los beneficiarios finales. En todo caso así como señala Negrón, (2009) En los últimos años se ha visto, aunque quizás en forma aún incipiente, como desde el Estado se ha fortalecido el tercer sector, en este caso las fundaciones y corporaciones de derecho privado que recibiendo aportes públicos gestionan en otro régimen sus recursos, como es el caso de la Fundación Trienal, Matucana 100, Centro Cultural Palacio de la Moneda, entre alguno de los ejemplos más destacados.

²³ Revisar acta N° 70, mayo de 2010, del Directorio Nacional.

En este sentido a modo de recomendación de política primero se debiera generar un levantamiento de información a nivel de Estado sobre todas las fuentes públicas y privadas de financiamiento disponibles, ya que como se ha visto el CNCA, es uno de los Organismos que aportan a este ámbito el más importante pero no el único, con la finalidad de determinar quiénes son los beneficiarios de tales aportes y presentarlo de manera consolidada a la comunidad con dos fines; por un lado Transparentar las fuentes y usos de los recursos y por otro poner al alcance de la ciudadanía las distintas opciones existentes, de tal manera de acceder más fácilmente a estas, estas medidas incrementarían por un lado el nivel de credibilidad que existe en este ámbito y su legitimidad.

Así también se recomienda desarrollar fuertemente la estrategia de política declarada en la política cultural 2011-2016 relativa a incrementar instancias de financiamiento público-privado.

6.2 La identificación de las instancias de participación

Estas son el Directorio Nacional, órgano que distingue por ser el único de carácter resolutivo en la definición de Políticas Culturales, todas las demás instancias son consultivas, la Convención Nacional, los Grupos Focales, la Consulta Ciudadana vía web, las Convenciones Zonales, las Políticas Sectoriales, la Cuenta pública, las Organizaciones Gremiales.

Al analizar cada una de las instancias de participación consultadas para la elaboración de política se puede concluir que primero, que existe un amplio despliegue de instancias participativas, las cuales están constituidas por distintos agentes sean públicos, privados y representantes de la sociedad civil.

Segundo, que en cada una de las instancias está presente el CNCA, sea a través de sus funcionarios, miembros del Directorio, representantes de los consejos consultivos y regionales, organismos externos contratados por el CNCA.

Tercero que las instancias con más espacios para la reflexión y deliberación están dadas por la Convención Nacional y los Grupos Focales, no obstante la primera está constituida en un 99% por la institucionalidad cultural, sean estos los órganos colegiados nacionales, regionales y sectoriales. La segunda incorpora una mayor diversidad de actores sean estos Organizaciones sin fines de lucro y la academia (Fundaciones, corporaciones, asociaciones, academia) y grupos de influencia (Empresas, medios de comunicación, profesionales, artistas), no obstante los participantes convocados fueron proporcionados por el CNCA.

Cuarto, que la mayoría de las instancias de participación, con excepción de la Cuenta Pública, abogan por un proceso de definición de política pública de abajo hacia arriba que permita recoger las demandas de los distintos agentes involucrados, así resulta que en general los puntos de mayor encuentro están en que se fomentan procesos de circulación interregional de productos y manifestaciones artísticas culturales; Se promueva la formación de las personas para la

apreciación de actividades artísticas culturales; Se promueven procesos formativos para la creación destinado a niños y jóvenes desde el ámbito escolar en coordinación con el sector gubernamental correspondiente y por último que se incrementen instancias de financiamiento público-privado.

En Quinto lugar podemos apreciar que en general los mecanismos participativos desplegados permiten el intercambio del saber de expertos, técnicos y de la comunidad de artistas y creadores, generándose muy pocos espacios para el saber o sentir del ciudadano en general.

Por su parte los Grupos Focales distinguen tres principios fundamentales, en lo relativo a la incidencia en la participación: la democracia, la participación y la inclusión. Generando políticas públicas de abajo hacia arriba, no hacia las personas sino desde las personas.

En los grupos focales el tema de la descentralización es fuerte Así también entienden la participación como el mejor y único mecanismo para diseñar, construir, ejecutar y evaluar la política cultural. Y en este sentido, se plantea que el Consejo o el Ministerio de la Cultura debe propender a fomentar la participación y a la vez, ser capaz sistematizar y transformar ésta en políticas y acciones “desde abajo hacia arriba”.

En términos de gobernanza multinivel abogan por un diálogo directo entre el CNCA y el Ministerio de Educación, ya que la labor de ambas entidades de manera coordinada y colaborativa debiera sentar las bases del cambio en los valores y apreciación respecto del patrimonio cultural nacional y, sobretudo, del cambio en las futuras generaciones.

Así también desde la Convención Nacional, siendo esta la instancia más amplia de participación en la cual la institucionalidad cultural cuenta con un espacio para el dialogo, la reflexión y discusión se desprende que en lo relativo a la Participación, descentralización e institucionalización, se indica:

“Generar instancias de participación ciudadana que permita la construcción de una identidad consensuada por cada región. Luego de esto confeccionar planes estratégicos regionales con acciones que apunten a desarrollar y/o fortalecer dicha identidad”. Mesa Clúster y Focos de Irradiación Turística

“La escasa participación de la comunidad se traduce no solo en un bajo nivel de audiencia en las actividades culturales, sino también en la pobre participación en la creación de las políticas y los programas culturales, además de la poca importancia que se le da a la cultura y las artes en la educación. Esto excluye a la comunidad de la creación y la organización del mundo cultural”. Mesas Eje Participación Ciudadana

“Al considerar a todas las personas como entes relevantes en la construcción de las políticas públicas, hay que asumir la responsabilidad de crear consciencia política, lo que conlleva un proceso lento y dificultoso, pero a qué largo plazo trae consigo la evolución de una sociedad democrática e igualitaria”. Mesas Eje Participación Ciudadana.

“El desafío principal es que los políticos accedan a empoderar a las regiones, provincias y comunas, con sus propios actores o entes que administren recursos (económicos y humanos), y gestiones”. Mesas Eje Participación Ciudadana.

“Incorporar a la comunidad en las decisiones que se toman a nivel de directorio, puesto que ellos son los principales involucrados, esto con el fin de realizar un ejercicio de participación real que vaya evaluando los centros culturales para mejorar la gestión”. Mesa Evaluación de Centros Culturales Nacionales y Regionales.

“El principal problema del consejo es su centralización, por lo que muchas políticas solo se aplican en las capitales, y las provincias quedan rezagadas. Además, el consejo cultural genera las políticas a partir de los consejeros y no de la comunidad propiamente tal”.
Mesas Eje Participación Ciudadana

“Desde el “centro”, en la actualidad, se entregan los lineamientos de cómo debe ser abordada la cultura, artes el patrimonio (tangibles e intangibles), por lo tanto se desconoce lo particular de cada comuna. De esta manera se mantienen ocultas las riquezas del país. En el PLADECO no está incluida la dimensión cultural, lo que dificulta la distribución del recurso económico”.
Mesas Eje Participación Ciudadana

6.3 Los actores:

Desde el año 2006 en adelante, los actores se van diversificando e individualizando así podemos encontrar Creadores y Artistas, Gestores Culturales, Personas, Comunidades y Asociaciones Indígenas, Organismos Públicos (Universidades, Municipios e Instituciones Públicas del Nivel Central, que cuentan con programas de desarrollo cultural), Organismos Privados, Estudiantes, investigadores, profesores, Escuelas Artísticas especializadas y comunidad en general.

En este contexto que está dado por una configuración que necesariamente resitúa el rol del Estado, dando paso a un Gobierno en red, se observa a través de la presente investigación mediante la revisión rigurosa de las actas del Directorio, que en la práctica, a la administración le cuesta reconocer la presencia de la sociedad civil, sus atribuciones y facultades a nivel político, así también la naturaleza de los aportes al proceso de definición de políticas culturales, observándose por parte de la autoridad un liderazgo más cercano al modelo burocrático tradicional, centralista y jerárquico, si esta primera parte estuviese visible, el tipo liderazgo estaría basado más bien en la influencia y poder de negociación, estableciendo relaciones más colaborativas, ya que la administración plantearía temas para dialogar en torno a este y procuraría disminuir las asimetrías de información, las relaciones de poder serían más amplias y

compartidas y existiría por ende una mayor corresponsabilidad en los acuerdos adoptados, asimismo la confianza crecería entre los miembros partícipes de la red.

Esta visión se condice con un modelo de proceso de formulación de las políticas públicas, especialmente de implementación de políticas, *top down* o ‘de arriba hacia abajo’.

De esta forma resulta relevante como recomendación de política potenciar las redes como mecanismos de articulación entre los distintos actores, estas relaciones se visualizan en distintas dimensiones: **inter-gubernamentales, o de gobernanza multinivel; inter-organizativas horizontales o de intersectorialidad y público –privada y participativas.**

En la Gobernanza multinivel, que está dada por los distintos niveles de gobierno nacional, regional y local, se puede observar que el proceso de definición de políticas culturales continua siendo Centralizado, esta situación no esta ajena al contexto político chileno, así como señala De la Maza 2011, nuestro sistema político es altamente centralizado y el diseño de gobernabilidad vigente en los últimos veinte años tiende a profundizar esta centralización.

No obstante lo anterior, el CNCA con el objeto de dar cumplimiento al Programa de Mejoramiento de la Gestión PMG de descentralización, tendiente a la desconcentración o descentralización de los servicios públicos a fin de traspasar funciones y atribuciones a la Dirección Regional en el primer caso, o, a la Municipalidad o Gobierno regional en el segundo.

Están avanzando en la línea de la desconcentración, entregando más responsabilidades, más capacidad de ejecución y distribución de programas a las Direcciones Regionales. En relación a la descentralización, explican la aprehensión a dicha figura considerando que hoy no todos los municipios cuentan con un departamento de cultura, siendo arriesgado iniciar un proceso de descentralización con estas limitantes.

En relación a los compromisos existentes para implementar este PMG de descentralización en el período 2012-2014, se comunicaron diversas medidas concretas tendientes a ello:

Medidas a nivel político, se están evaluando alternativas para modificar la Ley Orgánica de Municipalidades, con el objeto que dicha normativa contemple la creación de un departamento de cultura al interior de los Municipios. Explica que en la actualidad a nivel municipal, solo existen las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO). La idea es que en la orgánica propia de las municipalidades se incorpore un departamento de cultura, situación que implicaría asignar mayor cantidad de recursos para las Municipalidades. Para lo cual se elaboró un documento que fue ingresado a la Subdere, para la revisión de los fundamentos entregados y el estudio de factibilidad sobre la incorporación de estos departamentos de cultura. Así también a solicitud de de la directora Magdalena Krebs se enviara dicho proyecto para hacer un esfuerzo conjunto incorporando el resguardo de las bibliotecas públicas en la eventual regulación que se realice..

Medidas programáticas, la Jefa de la Unidad de Coordinación Regiones, explicó a los directores que junto al departamento de Fomento de las Artes e industrias Creativas se está estudiando la manera mediante la cual los Consejos Regionales podrían, sobre un marco de reglas preestablecidas, confeccionar sus propias bases para Fondart Regional. A su vez comunica la idea

de desconcentrar 3 premios Nacionales. En relación al Departamento de Ciudadanía y Cultura se ha pensado desconcentrar el Festival de las artes y escuelas de rock. En el área Patrimonio se está pensando en desconcentrar los Tesoros Humanos vivos o portadores de Tradición.

Finalmente en el programa de Acceso a Regional se está mejorando la metodología de trabajo y estableciendo programas de trabajo por micro zonas, con el objeto que el programa alcance a cada microzona.

Por lo tanto las medidas deberían ir en la línea del fortalecimiento de los Procesos de coordinación e integración hacia arriba y hacia abajo, ya que la institucionalidad participativa del CNCA está inserta en una institucionalidad mayor que limitan el carácter innovador de estos modelos al frustrar en la práctica el ámbito de acción política, me refiero a poca articulación existente con el proceso de política pública general donde interviene el Presidente, el Congreso y Hacienda. Así también articular hacia abajo y de manera más horizontal integrando los objetivos locales, regionales y nacionales, modelando paulatinamente nuevas competencias, y proyectos conjuntos, relevando acciones que contribuyan a una mayor proximidad con el nivel local. Así también crear instancias que permitan un mayor acceso al Directorio.

Las redes inter-organizativas horizontales o de intersectorialidad buscan romper con el carácter sectorialista propio de los organismos públicos chilenos, en este sentido las recomendaciones de política deberían ir en la línea de potenciar las Relaciones interinstitucionales, los intercambios de experiencias y la cooperación basada en la confianza, dejando a tras la competencia en ámbitos comunes, y propiciando instancias regulares para el dialogo, así también a nivel de gestión se podrían diseñar el cumplimiento de objetivos cruzados entre distintas reparticiones públicas que comparten intereses en un mismo sector así por ej. La relación patrimonio y cultura a cargo de dos ministerios diferentes. En este ámbito existe una fuerte crítica en cuanto a lo poco que ha desarrollado el CNCA en materia del Libro y la lectura, que al lado del Ministerio de Educación es bien poco lo que ha avanzado a esto se agrega tema Patrimonial, en esta línea se deberá trabajar mecanismos de articulación que permitan construir espacios comunes desde donde avanzar.

En cuanto a las redes público-privada, el énfasis esta puesto en el financiamiento mixto y en la transferencia de recursos al sector privado, a las organizaciones culturales.

Así también en este contexto uno de los actores que ha cobrado relevancia en estos últimos años es el “gestor cultural” asociado al concepto de eficiencia en el ámbito cultural, donde la responsabilidad de todos es valorada, que supone la interacción de diferentes actores en un marco que fomenta el financiamiento mixto. A este actor se le atribuye la capacidad de articular, coordinar y activar una estructura horizontal de relaciones. Es así como en la Política Cultural 2011-2016 se enfatiza fuertemente el rol y participación de este actor reflejándose en los objetivos y estrategias de políticas numerales: Objetivo: 10. Potenciar y promover el rol de los agentes culturales en la creación y difusión de las artes y la cultura. Estrategia: 52. Se promueve la participación de los agentes culturales en la gestión programática de los centros culturales del País.

Es importante señalar también que relaciones que se pueden observar en la línea de la conformación de redes es relativa nueva dada la joven institucionalidad cultural no obstante en la Política cultural 2011-2016, hay varios objetivos y estrategias que van en esta dirección.

Así se pueden señalar que el Gobierno en red, en todas sus dimensiones está presente en las políticas culturales 2011-2016, mediante la declaración de los siguientes propósitos:

- Se promueve la coordinación pública interinstitucional para el fomento y desarrollo de la participación en la actividad artística cultural.

- Se impulsa el dialogo y la relación entre diferentes instituciones gubernamentales relevantes para la cultura que generen acciones en favor de la participación artístico-cultural.

- Se promueven alianzas interinstitucionales para el desarrollo de programas en cultura y arte a nivel regional.

- Se promueve el fortalecimiento de los organismos colegiados regionales

-Se fortalece la institucionalidad mediante la dotación adecuada de funcionario

6.4. Con respecto al análisis de la participación en el proceso de formulación de políticas culturales:

La participación en el proceso de formulación de políticas culturales, se analizó desde dos enfoques una desde arriba hacia abajo y otro de abajo hacia arriba, por tanto las conclusiones se insertan en esta lógica analizando primero la participación en CNCA, llamase el Directorio nacional y segundo desde los aportes de las distintas Instancias desplegadas para la elaboración de las políticas culturales.

La participación en el CNCA:

Con relación a este punto se puede concluir, primero que el proceso de formulación de políticas culturales en Chile considera por Ley la participación de la sociedad civil en la definición de políticas culturales, situación que se materializa ante todo por la Dirección Superior del Consejo, el Directorio. Este órgano resolutorio detenta amplias atribuciones y facultades, a diferencia de los demás órganos colegiados que tienen un carácter consultivo.

No obstante, a través de la presente investigación se evidencia primero la existencia de fuertes resistencias administrativas para hacer efectiva esta participación. No basta con tener diversos

mecanismos participativos, estos no son suficientes si no están acompañados de la voluntad política de implementarlos. El espacio actual más relevante para reflexionar, discutir y dialogar acerca de la institucionalidad cultural su revisión, los proyectos legislativos, el financiamiento en el ámbito cultural es el Directorio Nacional, los representantes de la sociedad civil tienen algo que decir al respecto, no obstante se pudo apreciar que éste en el período observado no contó por un lado con la información oportuna y suficiente que le permitiera integrarse en forma efectiva a los lineamientos de la nueva administración, estos fueron más bien abordados desde el modelo burocrático tradicional, obedeciendo a un liderazgo político más vertical y centralista, propio del modelo *top down* o 'de arriba hacia abajo', lo que opacó por otro lado, el liderazgo que podrían haber asumido otros integrantes de este Órgano colegiado, actuando estos más bien como receptores de información y sin espacio para aportar.

Como segunda conclusión, y a diez años de la creación de la institucionalidad pública en cultura, es necesario resguardar la selección de los actores en los procesos, atendiendo no solo a su representatividad sino a su significatividad, lo que implica asegurarse de que estén en los procesos todos aquellos que tengan algo interesante que aportar, en otras palabras abrir la institucionalidad participativa organizada, generando espacios para los grupos sociales o personas no organizados, actualmente los actores sean diversificado e individualizado por tanto existe la necesidad de integrar nuevos agentes, situación que necesariamente se da propiciando una mayor proximidad y visibilidad de la comunidad, fortaleciendo sea de paso el ámbito local municipal, mediante el modelamiento de nuevas competencias que permitan trabajar a este nivel sectores claves de desarrollo cultural.

En tercer lugar se hace necesario relevar el rol de CNCA, en cuanto hacer referente de opinión y credibilidad en el ámbito cultural y las artes y potenciar su interrelación con los demás agentes que se vinculan al sector, de manera tal que la cultura cruce transversalmente el Sector Público, un ejemplo de esto, es el SERNAM, que a través del PMG de género logro instalarse en las distintas reparticiones públicas.

Asimismo es importante transparentar los recursos disponibles en cultura, las fuentes de financiamiento, los usos y beneficiarios como también difundir el acceso a los mecanismos disponibles, esta medida incrementaría la legitimidad en la asignación de los recursos culturales.

En cuarto lugar, avanzar en la construcción de redes de colaboración entre los distintos actores involucrados, identificando los roles que juegan cada uno y las capacidades que detentan, de tal manera de diseñar proyectos en forma conjunta.

La participación en las distintas instancias convocadas para la elaboración de Política

En general se puede concluir que de la Política Cultural 2011-2016, recoge tanto las líneas programáticas de la nueva administración como otras necesidades emanadas por las distintas

instancias, los Grupos Focales al parecer fueron los más escuchados y le sigue la Convención Nacional.

Podemos observar primero que el Estado en el ámbito cultural está políticamente interesado en promover y gestionar la participación, la institucionalidad adoptada establece un despliegue importante de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para mantener la institucionalidad pública cultural, es así como para la elaboración de políticas culturales 2011-2016, se levantaron distintas instancias participativas orientadas a distintos actores sean estos privado, público y agentes de la sociedad civil, se crearon espacios para el dialogo, la reflexión y discusión de agenda, es decir son instancias deliberativas, que si bien son consultivas, se aprecia una incidencia vinculante en los aportes entregados por los Grupos Focales, la Convención Nacional y la Convenciones Zonales, así se puede apreciar también que la sociedad civil se muestra interesada en participar y abogan por un mayor protagonismo del CNCA y por una mayor incidencia en las Políticas Culturales que estas se construyan desde abajo hacia arriba abogan por ser sujetos de acción pública. Desean ser considerados desde la diversidad que existe en material cultural que se reconozca las características particulares de cada región y desde ahí generar el desarrollo cultural.

Así como señala de la Maza, 2011, la sociedad civil chilena se caracteriza por baja articulación interna-configurada como un archipiélago, y con áreas de baja organicidad.

Es así como resulta especialmente importante potenciar la asociatividad, así bien lo señala Negrón, (2009)²⁴ al referirse al ámbito que lidera, No existe un gremio fuerte en la gestión cultural en Chile. Esto significa que estamos aún lejos de que se reconozca la importancia de la función que cumplimos en la sociedad. En el caso de los artistas, parientes y socios del gestor cultural, el organizarse ha sido vital a la hora de conseguir avances significativos. La ley que creó el Consejo de las Artes y la Industria Audiovisual, por ejemplo, se debe en gran parte, al trabajo mancomunado del sector agrupado bajo la Plataforma Audiovisual. Por otra parte, los autores musicales, organizados bajo la Sociedad Chilena del Derecho de Autor, SCD, han logrado convertirse en agentes que se hacen escuchar en las decisiones que afectan sus intereses. A sí también vemos como la SCD tiene varios miembros en Consejo de la Música, lugar desde donde se puede incidir en la definición de las políticas para el Sector.

Así se puede observar que la organización es un elemento vital para lograr una mayor incidencia en la participación.

Otro elemento importante de análisis es que en cada una de las instancias de participación levantadas para el proceso de elaboración de políticas públicas 2011-2016, siempre están presentes los funcionarios del CNCA o los miembros del Directorio que agenda, coordinan y registran las distintas apreciaciones frente a los temas a trabajar, así también la participación de

²⁴ Vicepresidenta Adcultura, Chile. 2009.

los ciudadanos se manifiesta de manera colectiva, pero restringida a la participación de las organizaciones creadas por iniciativa estatal.

Situación que nos lleva a concluir que la participación responde más bien a un enfoque *top down* o ‘de arriba hacia abajo’, ya que el aparato estatal convoca a distintos agentes para un objetivo concreto rescatar como insumo para el Borrador de Políticas culturales 2011-2016, esta idea se refuerza más con la configuración de la red, que está constituido en gran parte por expertos, técnicos y la comunidad artística, cultural.

A modo de conclusión podemos apreciar que existen distintos actores que participaron en la definición de Políticas culturales 2011-2016, ya que sus intereses fueron incorporados en este documento, no obstante es necesario avanzar en la línea de incorporar la participación del ciudadano no organizado, si bien la Consulta Web, dirigida al público general, no tuvo buenos resultados, esta herramienta debiera mantenerse y mejorarse, en atención a las debilidades que mostró, ya que las plataformas tecnológicas, constituyen un buen mecanismo para incorporar a la comunidad en general, así también se necesita fortalecer el ámbito educativo, y desde ahí ir formando el interés por la cultura y la participación en esta. Además se puede apreciar que los grandes ausentes en este proceso son la Comunidad en General, la Población Social Vulnerable, los Pueblos originarios, los Grupos Etarios y los actores del ámbito local, quienes están presentes más bien como objeto de acción pública y no como sujetos activos, acercándose más a un modelo *top down* o ‘de arriba hacia abajo’ de implementación de política pública. En este sentido resulta relevante el tema de la descentralización y potenciar la visibilidad de los actores del ámbito local, de tal manera de generar políticas más participativas o bottom-up, que recojan las demandas y necesidades de la sociedad. Por tanto hay que trabajar fuerte en la apertura de la red para que esta vaya siendo más plural y diversa.

7. Referencias Bibliográficas

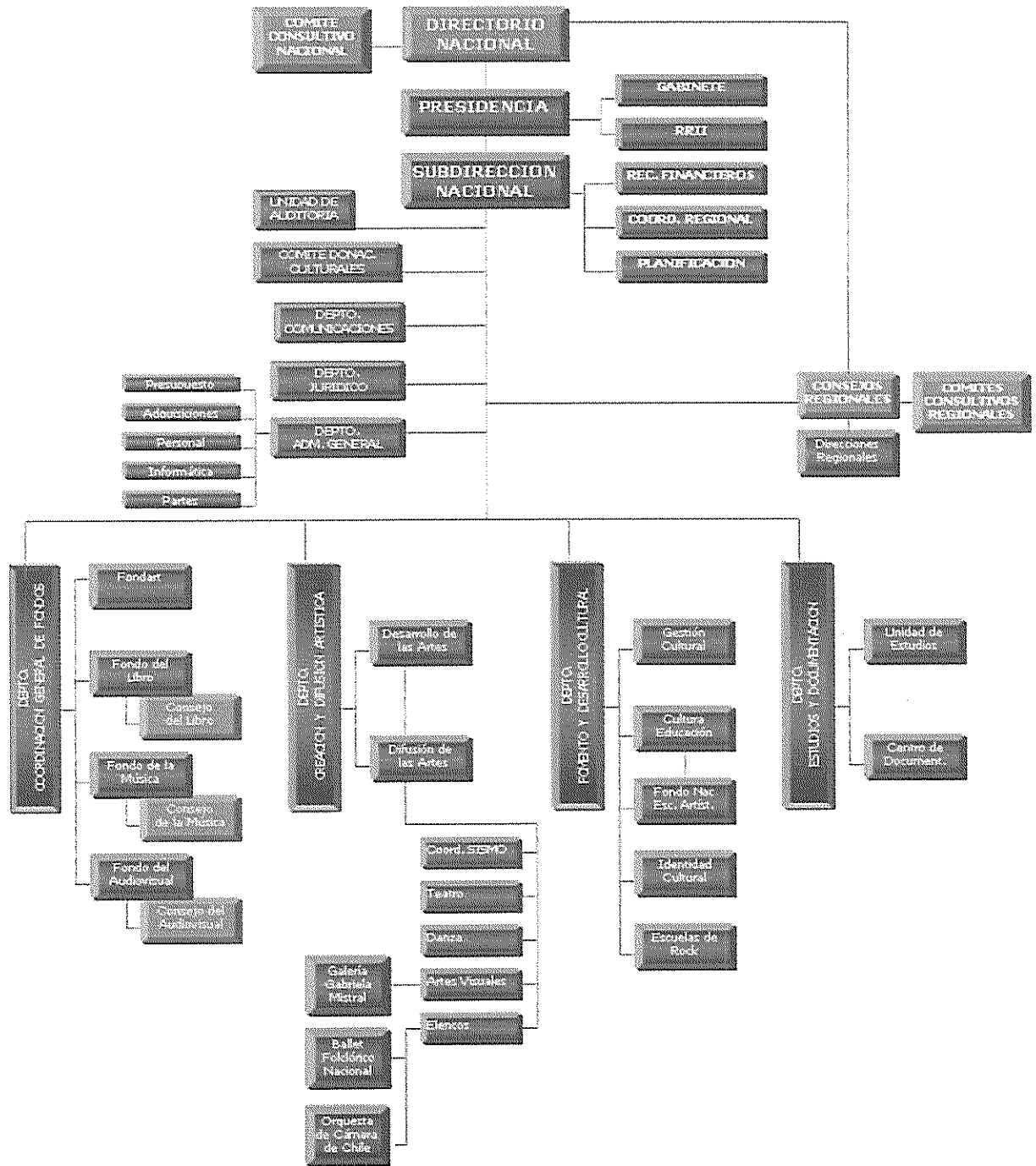
- Antoine, C. (2011) “Financiamiento de la Cultura”, Intervención en el “Panel de Primer Congreso Nacional de Gestión Cultural”, USACH, Santiago de Chile, 3-4 y 5 de Noviembre de 2011.
- Arntz M.E y Soto, (2008): “Participación Ciudadana para la Modernización del Estado: Diagnósticos y propuestas”. En Un Mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reformas, Chile: Consorcio para la Reforma del Estado, 731-765.
- Blanco I y Gomá R., (2006) “Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma”. Politika. Revista de Ciencias Sociales. Núm.2:11-27.
- Blanco I y Gomá R., (2003): “La crisis del modelo de gobierno tradicional, Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad” Revista Gestión y Política Pública. Núm.1:5-42.
- Blanco I y Gomá R., (2003): “Gobiernos Locales y Redes Participativas: retos e innovaciones” Revista del CLAD Reforma y Democracia. Núm.26:5-42.
- Brugué Q. y Gallego R., 2001 “¿Una Administración Pública Democrática?” En Font J.1 (coord.) Ciudadanos y decisiones públicas, Barcelona: Ariel, 43-57.
- CNCA(2010): Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 68
- CNCA(2010): Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 69
- CNCA(2010): Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 70
- CNCA(2010): Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 74
- CNCA(2010): Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 75
- CNCA(2010): Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 76
- CNCA(2011): Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 77
- CNCA(2011): Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 78
- CNCA(2011): Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 79
- CNCA(2011): Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 80
- CNCA(2011): Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 81
- CNCA(2011): Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 82
- CNCA(2011): Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 83
- CNCA(2011): Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 84
- CNCA(2011): Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 85
- CNCA: Conclusiones Levantamiento Modalidad de Trabajo “Mesas” VII Convención Nacional “sigamos Construyendo Futuro”, agosto 2010.
- CNCA: Informe Ejecutivo Final de la generación de la Política Pública 2011-2016 de la Cultura y las Artes del Gobierno de Chile, Algunos Alcances para la formulación de la nueva política pública cultural, Ideas a partir de los Grupos Focales con Agentes socio culturales, enero de 2011
- CNCA: Informe de Resultados Consulta Nacional de Políticas Culturales Opino por Cultura, marzo 2011.
- CNCA: Política cultural 2011-2016: La voz de los artistas, diciembre 2010.
- CNCA: Cuenta Pública, Ministro Presidente, agosto 2010
- CNCA: Problemas detectados en la convenciones Zonales, julio-agosto 2010.
- CNCA: Centro de estudios de la Realidad Contemporánea, Universidad Academia de humanismo Cristiano (2010): “Análisis Metodológico del Balance de la política cultural 2005-2010”. Informe Síntesis 1 y 2.

- CNCA: Centro de estudios de la Realidad Contemporánea, Universidad Academia de humanismo Cristiano (2010): “Análisis Metodológico del Balance de la política cultural 2005-2010”. Tercer Informe.
- De la Maza, 2004, Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile: El caso de las Políticas Sociales. Revista Política. Volumen 43:105-148.
- De la Maza, 2003, Innovaciones Ciudadanas y Políticas Públicas Locales en Chile. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Núm. 26:1-15.
- De la Maza y Flores, 2009, “Estado Actual y Desafíos para la Institucionalización de la Participación Ciudadana en Chile” en: “Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana”. Universidad de Los Lagos. pp. 13-47.
- De la Maza y Flores, 2009, “Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana”, Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Santiago de Chile. 353 p.
- De la Maza, (2011): “Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile.”, publicado en el sitio web de la Universidad de Leiden.
- DIPRES. “Balance de Gestión Integral 2004”
- DIPRES. “Balance de Gestión Integral 2005”
- DIPRES. “Balance de Gestión Integral 2006”
- DIPRES. “Balance de Gestión Integral 2007”
- DIPRES. “Balance de Gestión Integral 2008”
- DIPRES. “Balance de Gestión Integral 2009”
- DIPRES. “Balance de Gestión Integral 2010”
- DIPRES. “Balance de Gestión Integral 2011”
- Documento Final de la Jornada de Pamplona (2010): Calidad Democrática y Participación Pública.
- Font y Blanco, 2006: Experiencias de Participación Ciudadana “Polis, La Ciudad Participativa” Participar en los Municipios: Quién, Cómo y Porqué, España: Diputación de Barcelona.
- Garretón (2008): “Las políticas culturales en los gobiernos democráticos en Chile. En “Políticas culturales en Ibero-América” de Antonio Albino Canelas y Rubens Bayardo, Editorial EDUFBA, Salvador, 75-118.
- Garrido y Avalos, 2011, “La participación Ciudadana y la Política Cultural Chilena en Democracia. La Creación del CNCA” Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Núm. 11: pp. 138-152.
- Gentes, 2006, “Modernización del Estado y Gestión Pública participativa en Chile: Alcances, Obstáculos y Perspectivas
- Historia de La ley N° 19.891, Crea el Consejo Nacional de las Artes y el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, (2003)
- Jouve, 2004 “La Democracia Local: Entre el Espejismo Neotocquevillista y la Globalización”. Revista de Ciencia Política,
- Mayntz, 2001, “El Estado y la Sociedad civil en la gobernanza moderna”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Núm. 21:1-8.
- Muñoz del Campo, (2011): “La Reforma Cultural en Chile: Un ejemplo de polarización en la gestión de una Política Pública” Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública, Núm. 18: 61-91.
- Natera, (2004): “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular” Universidad Carlos III de Madrid, Área de Ciencia Política y de la Administración, Documentos de trabajo: Política y Gestión (2). pp. 3-30.

- Definiciones de Política Cultural 2005-2010: Chile quiere más cultura, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, (2005).
- Peters, (1995): Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. Revista Gestión y Política Pública Núm.2:257-276.
- Política Cultural 2011-2016, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, (2011).
- Programa de gobierno Patricio Aylwin Azócar (1989): “Concertación de partidos por la Democracia”.
- Programa de gobierno Ricardo Lagos Escobar (2000): “Para crecer con igualdad”
- Programa de gobierno Michelle Bachelet (2006): “Estoy contigo”
- Programa de gobierno Sebastián Piñera Echeñique (2010): “Para el cambio, el futuro y la esperanza”
- Villarreal (2009), “Participación ciudadana y políticas públicas”. En: Décimo Certamen de Ensayo Político, Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, ISBN 9786077895015, pp. 31-48.

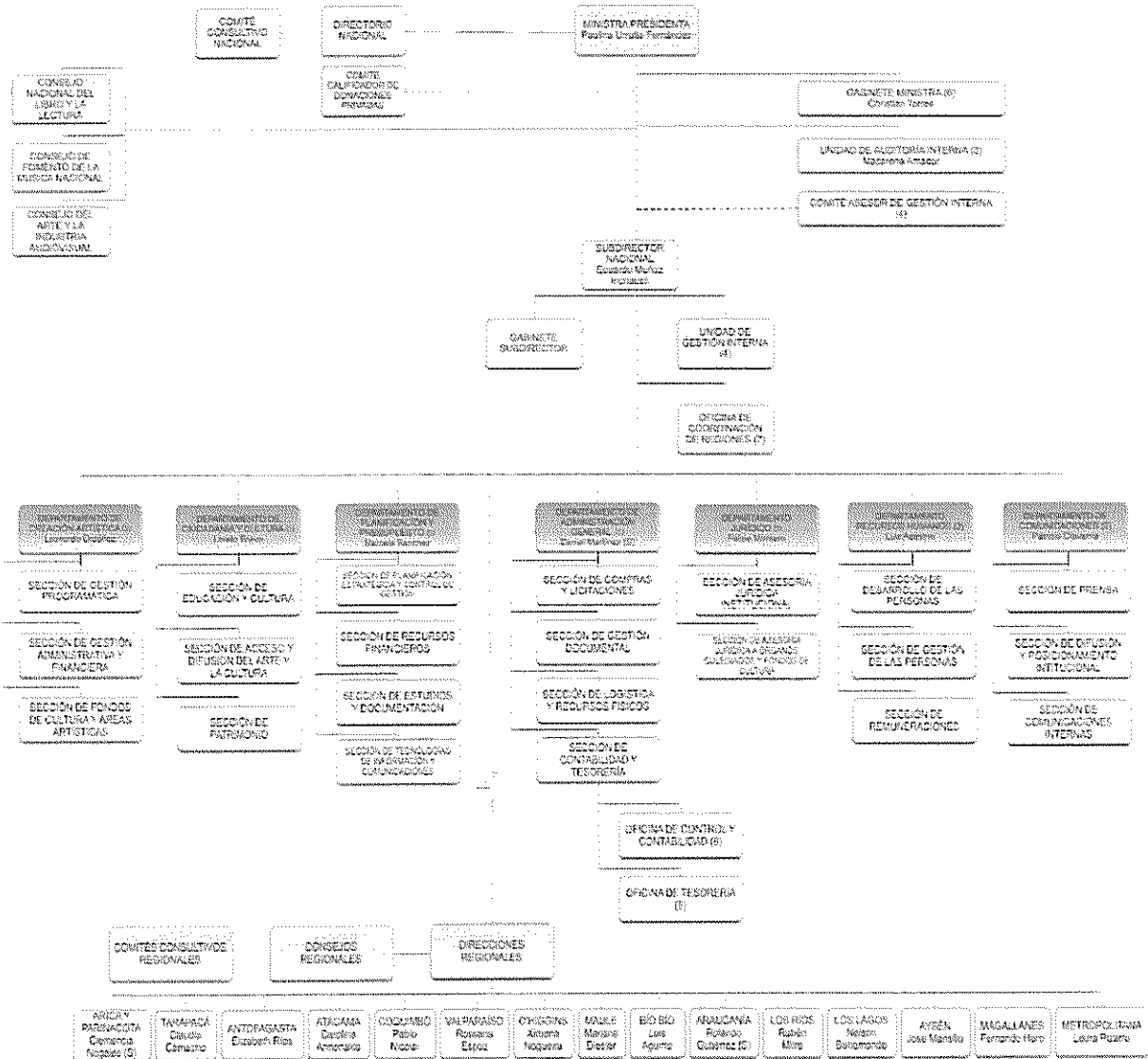
Anexos

Estructura Organizacional del CNCA (2004)



Fuente: BGI, 2004.

Estructura Organizacional del CNCA (2009)



Simbología
 Organo desconcentrado

(1) Creado por Resolución n°137, el 20 de noviembre de 2006. Las secciones, roles y funciones fueron fijados por Resolución Exenta n°01624 del 15 de abril de 2009.
 (2) Creado por Resolución n°196, el 22 de septiembre de 2008. Las secciones, roles y funciones fueron fijados por Resolución Exenta n°01624 del 15 de abril de 2009.
 (3) De acuerdo a la Resolución Exenta n°02335 del 9 de diciembre de 2008.
 (4) Creado por Resolución Exenta N°5081 del 5 de noviembre de 2009.
 (5) Creado por Resolución Exenta N°5091 del 6 de noviembre de 2009.
 (6) Creado por Resolución Exenta N°5748 del 10 de diciembre de 2009.
 (7) Creado por Resolución Exenta N°6516 del 8 de febrero de 2010.
 (8) Creado por Resolución Exenta N°6530 del 8 de febrero de 2010.

Fuente: BGI, 2009.