

PARTICIPACIÓN E IDEOLOGÍA. TENSIONES Y DESAFÍOS NO RESUELTOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA CULTURA EN CHILE

Cristian Antoine¹

Resumen

El anuncio del gobierno chileno de crear un Ministerio de Cultura ha abierto un debate sobre el sentido de la acción pública en materias culturales que se creía cerrado en el país tras la creación en el 2003 del Consejo Nacional de la Cultura. Lo que podría haberse interpretado como una buena noticia para el sector cultural, está siendo resistida. Se afirma que un Ministerio se traduciría en una pérdida de participación en la definición de las políticas culturales. No obstante, la oposición a la creación del Ministerio pareciera tener más que ver con argumentos que no se condicen con un auténtico debate sobre las políticas públicas ni con el análisis de la racionalidad de las decisiones gubernativas.

Palabras Clave

Ministerio de Cultura, Institucionalidad Cultural, Chile, Participación.

PARTICIPATION AND IDEOLOGY. UNRESOLVED TENSIONS AND CHALLENGES IN THE PUBLIC MANAGEMENT OF CULTURE IN CHILE.

Abstract

The announcement of the Chilean government of creating a Ministry of Culture has opened a debate about the meaning of public action on cultural matters that was thought closed in the country. After the creation in 2003 of the National Council of Culture, the same factors that favored its installation are being used by authorities as arguments in order to justify its transformation into a Ministry. However, what could have been interpreted as good news for the cultural sector, is resisted. It has been stated that a Ministry will translate in a loss of participation in the definition of the cultural policies. Regardless, the resistance has nothing to do neither with the defense of the participation nor with the rationality analysis of the governmental decision, but rather with the ideological motivations and prejudices that do not coincide with an authentic debate over public policies in culture.

Key Words

Ministry of Culture, Cultural Institutionalism, Chile, Participation}

PARTICIPAÇÃO E IDEOLOGIA. TENSÕES E DESAFIOS NÃO RESOLVIDOS NA GESTÃO DA CULTURA NO CHILE

Resumo

O anúncio do governo chileno de criar um Ministério da Cultura abriu um debate sobre o significado da ação pública em matéria cultural fechado acreditava no país após a criação em 2003 do Conselho Nacional de Cultura. Que poderia ter sido interpretado como uma boa notícia para o setor cultural está sendo resistiu. Ele afirma que um Ministério que resultaria em uma perda de participação na definição das políticas culturais. No entanto, a oposição à criação do Ministério parece ter mais a ver com argumentos que não correspondem a um verdadeiro debate sobre as políticas públicas ou a análise racionalidade das decisões governamentais.

Palavras-chave

Ministério da Cultura, Institucionalidade da cultura, Chile, Participação

¹ Profesor Asociado e investigador, Universidad de Santiago de Chile. cristian.antoine@usach.cl

I. Introducción

La ponencia presenta una visión contextualizada de la idea de participación en la polémica vigente sobre la posibilidad de crear un Ministerio de Cultura y Patrimonio (MinCultP). El nuevo organismo deberá subsumir en una sola cartera a la División de Bibliotecas, Archivos y Museos (en adelante, DIBAM), una institución creada en 1929 que tiene bajo su tuición los “asuntos patrimoniales”, y al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (en adelante CNCA), el organismo público que se creó en el 2003 para atender los asuntos “culturales y artísticos”.

Aunque ambas instituciones estaban llamadas a “coordinarse” en virtud de la Ley, en la práctica ello no ha ocurrido, provocando una permanente duplicidad de funciones, atomización de los recursos del Estado y falta de liderazgo en el sector, aspectos que quedaron en evidencia tras el terremoto ocurrido en Febrero de 2010.

La idea de crear un MinCultP ha despertado cierta resistencia en los círculos artísticos y culturales chilenos. Los opositores a la iniciativa sostienen su rechazo afirmados en el principio de que el actual estado de cosas garantiza la “participación” de los ciudadanos en la determinación de los asuntos culturales y, que un Ministerio, centralizado, burocrático y regulador, la pondría en discusión.

El argumento del Gobierno apunta a subrayar criterios como la eficiencia en la acción del Estado y el mejor aprovechamiento de los recursos.

La ponencia identifica y discute la pertinencia de la variable “participación” como uno de los ejes coyunturales del discurso a propósito de un Ministerio de Cultura. A partir de una recopilación de fuentes primarias y secundarias, identifica además algunos de los criterios dominantes por parte de los actores concernidos y analiza el nuevo escenario que para la variable “participación” comporta la aprobación reciente en Chile de un nuevo marco legislativo para el sector.

II. La actual institucionalidad cultural chilena.

La perspectiva historiográfica para el análisis de las Políticas Culturales es escasa para el medio chileno. No obstante, el Estado chileno ha sido permanentemente un actor decisivo en la formulación de políticas culturales a lo largo del último cuarto de siglo. Con algunas inflexiones coyunturales, ha sido además un factor de influjo poderoso, especialmente en el financiamiento de las actividades y la promoción de las mismas a través de una serie de instituciones de su dependencia con incidencia en el desarrollo del sector. A ese espacio de la presencia orgánica (estructuras y aparatos) y jurídica (leyes

reglamentos) del Estado en cultura se le denominó desde mediados de los 90 “institucionalidad cultural” (Agustin Squella, 2006)².

El Estado de Chile ha manifestado históricamente una actitud activa en materias de política cultural, especialmente a partir de la recuperación de la Democracia.

En efecto, a poco de asumir en marzo de 1990, el gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) convocó a una Comisión Presidencial para atender la confección de un diagnóstico de la realidad cultural chilena. La comisión fue presidida por el sociólogo Manuel Antonio Garretón, y tuvo como misión fundamental elaborar una propuesta para la creación de una nueva institucionalidad cultural en el país. La labor concluyó con la propuesta de creación de un Consejo de la Cultura, concebido como un servicio público autónomo y descentralizado, dependiente directamente del Presidente de la República y cuya autoridad máxima tuviese rango de ministro³.

A pesar de que la figura de un Ministerio se consideró como la estructura más adecuada, se optó estratégicamente por la de un Consejo, pues la creación del primero implicaba trámites que podían ser muy largos y engorrosos (ARSchile, 2011). La concreción del Consejo tomó igual más de una década.

La Comisión Garretón planteó igualmente la necesidad de incrementar el presupuesto nacional para cultura, aspecto que sí se concretó poco después con la creación del Fondo Nacional de Desarrollo de las Artes (FONDART) (Antoine Faúndez, 2012).

Los cambios más significativos de comienzos de los 90 estuvieron dados por la aprobación de algunas leyes señeras para el sector (Antoine & Brablec, 2011): Ley de Premios Nacionales (1992); Ley de Fomento del Libro y la Lectura, (Nº 19.227 de 1993); ley de Fomento de la Música Chilena (Nº 19.928 de 2004); la Ley de Fomento Audiovisual (Ley Nº 19.981 de 2004), y la llamada Ley Valdés, norma que anticipa en Chile un sistema de mecenazgo privado a la cultura y las artes (Antoine, 2008).

² Squella (2006) señaló que el concepto que en un sentido restringido de la expresión, está constituido por los organismos gubernamentales que cumplen funciones en el ámbito de la cultura. Pero que en un sentido amplio, comprende las Políticas Culturales públicas en aplicación; los organismos que definen tales políticas y que las aplican por medio de los programas y proyectos que ejecutan; el personal calificado a cargo de la gestión de esos organismos; los presupuestos públicos de que se dota a éstos y con los que se retribuye y capacita a dicho personal; los instrumentos por medio de los cuales se asignan recursos públicos a la cultura, tales como fondos concursables y otros; los estímulos para la inversión privada en cultura; y las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que dan soporte normativo a cada uno de los aspectos antes señalados.

³ La Comisión Garretón identificó cinco problemas centrales de la orgánica cultural chilena: la dispersión administrativa, la escasez de recursos, la carencia de políticas y de un marco jurídico adecuado, la deficiente formación de los recursos humanos involucrados y la descoordinación con otros agentes relevantes. Se planteó entonces que una la nueva institucionalidad debía concentrar las funciones que en materia cultural realizaban diversas reparticiones del Estado, potenciar el desarrollo cultural vinculando al patrimonio con el fomento a las artes, ofrecer canales de comunicación con el Estado y contar con los recursos y la capacidad de decisión necesarios para contribuir al desarrollo en esta materia.

Con este marco legislativo de fondo es posible vislumbrar que las condiciones para una intervención más activa del Estado en la promoción de las políticas culturales estaban dadas ya desde comienzos de la primera década del siglo. No sólo el Estado estaba legislando para el sector, sino que el gasto público se incrementaba año a año. De hecho, la inversión pública en cultura había subido de 13 millones de dólares aproximadamente en 1991, a 40 millones en 1999.

El gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000), convocó a una nueva Comisión Asesora Presidencial en materias artísticas y culturales. Bajo la coordinación de Milán Ivelic, la instancia se constituyó en 1997 y culminó su trabajo con la redacción de un Informe que sentenció que Chile estaba “en deuda con la cultura”. Fue de especial consideración para la Comisión Ivelic, recomendar una vez más la creación de un Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

No obstante la idea de un Consejo no solo fue pospuesta sino que también modificada sustancialmente por el Gobierno de Frei, que prefirió en 1998 patrocinar un proyecto de Ley que dejaba fuera la figura del Consejo por la creación de una Dirección Nacional de Cultura (Guerra Asenjo, 2003).

Se tuvo que esperar una vez más hasta el cambio de Gobierno para volver a instalar la idea de un Consejo de la Cultura. En efecto, sólo con la llegada al poder del socialista Ricardo Lagos (2000-2006) se avanzó en la oportunidad para refundir en un solo organismo (el actual Consejo Nacional de Cultura) las que en aquella época eran competencias de los Ministerios de Educación (División de Cultura) y Secretaria General de Gobierno (Secretaria de Comunicación y Cultura) y Relaciones Exteriores (Dirección de Asuntos Culturales), Consejo Nacional de Televisión, Consejo del Libro y Comité Calificador de Donaciones Culturales, sólo por mencionar las instituciones más relevantes.

En julio del año 2003, la Ley 19.891 creó el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), y el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes, cerrando el ciclo instaurador de las políticas culturales en Chile (Congreso Nacional, 2003). Ya instalado el CNCA se definió como un servicio público autónomo, descentralizado y territorialmente desconcentrado, pasando a representar un modelo peculiar en la institucionalidad del Estado, porque en su constitución integró la participación de algunas organizaciones de la sociedad civil en la designación de sus autoridades, dando origen a un directorio que diseña, implementa y evalúa políticas públicas en el área de la Cultura, presidida por un Ministro que las ejecuta.

La administración de la presidente socialista Michelle Bachelet (2006-2010), se empeñó en un afán institucionalizador, en el sentido de continuar creando los organismos y leyes que dieran sustento institucional y jurídico a la tarea cultural del Estado chileno, pero no se hizo cargo del problema de la descoordinación existente entre el recién creado CNCA y la DIBAM.

Al asumir el gobierno en marzo de 2010, a la administración de Sebastián Piñera le correspondió definir los lineamientos de la Política Cultural para el período 2011-2016. En mayo de 2011, y frente a la tradicional cuenta que el Presidente de la República rinde ante el país sobre el estado y la marcha general de la nación, Sebastián Piñera anunció la creación de un Ministerio de Cultura y Patrimonio, buscando con ello terminar con la dispersión actual y unificando en un solo organismo el Consejo de la Cultura y las Artes, la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, y el Consejo de Monumentos Nacionales.

También en Mayo de 2011 y un par de meses más tarde de la ocurrencia de un terremoto de gran magnitud que azotó a la zona central-sur del país y que causó enormes daños al patrimonio cultural (mueble) de varias regiones, una Comisión Parlamentaria creada para verificar el nivel de los daños y proponer modificaciones legales que aseguraran su reconstrucción, concluyó en la necesidad de la creación de un Ministerio de la Cultura con una Subsecretaria de Protección Patrimonial dotada de las competencias exclusivas para coordinar la implementación de una política nacional para el sector⁴.

La comisión parlamentaria señaló que la legislación actual es anacrónica y no responde a la noción actual de patrimonio cultural. Además, advierten la presencia de un proceso de deterioro y destrucción del patrimonio cultural histórico debido a la ausencia de una política de Estado que propicie su conservación. Entre las propuestas presentadas destaca la idea de crear una nueva institucionalidad patrimonial a cargo de implementar una política nacional en esta materia con rango de secretaría de Estado.

III. El tópico de la “participación”.

Una de las principales paradojas de la política contemporánea es la promoción de la participación, un valor en desuso en nuestras actuales sociedades libradas al individualismo y al consumo (Bonet, 2005).

Por participación entenderemos aquí el proceso de intervención de la sociedad civil, individuos y grupos organizados, en las decisiones y acciones que los afectan a ellos y a su entorno; y por ciudadanía, la reivindicación de un sujeto de derechos y responsabilidades frente a un determinado poder, la participación ciudadana corresponde a la movilización de estos intereses de la sociedad civil en las actividades públicas (Márquez & de Ferrari, 2001:15).

Nos parece que la participación ciudadana en los asuntos culturales (Abad Andújar, 2009; Antoine, 2011a) es parte esencial de un sistema democrático. Una tarea ineludible de la democracia es la de impulsar y fortalecer procesos y herramientas que contribuyan a que los derechos y deberes de las

⁴ Conocida como Comisión Harboe, por su Presidente, el diputado de oposición Felipe Harboe Bascuñan, el comité evacuó su informe final el 6 de abril de 2011 con el título “Informe de la Comisión especial de patrimonio histórico e iniciativas para su protección”.

personas sean plenamente reconocidos y ejercidos y se produzca un verdadero intercambio entre ciudadanos, el Estado y sus poderes (Bravo, 2007). Las demandas y las propuestas ciudadanas requieren de la construcción de espacios, instrumentos y procedimientos mediante los cuales los ciudadanos puedan expresarse sobre lo que directamente les afecta, y tengan algo que decir en relación a las decisiones que las instancias administrativas adoptan y a los modos que utilizan para ello. Chile incorpora cada vez con mayor énfasis instrumentos que favorecen esta tendencia, entre ellos los presupuestos participativos, o las iniciativas ciudadanas de Ley (Urrutia Fernández, 2007).

La participación ciudadana es para nuestra política cultural (al menos en su dimensión puramente formal), también un imperativo del reconocimiento y ejercicio de los derechos culturales (Garrido & Avalos 2011).

En este contexto, los espacios para la cultura y las artes pueden ser definidos, interrogados y proyectados como instrumentos que favorecen u obstaculizan la participación ciudadana, e incluso la propia construcción de ciudadanía cultural (Havel, 1991).

El concepto de participación contiene así un doble significado. Por un lado hace referencia al aspecto activo de "tomar parte", de actuar en el seno de una actividad colectiva. Se habla así de participar en una manifestación callejera o en un equipo de fútbol. Supone un involucramiento personal del individuo, una disposición activa de su voluntad a querer intervenir en algo.

Por otro lado participar significa "tener parte", recibir la cuota correspondiente de un conjunto de bienes a disposición de la colectividad. Es en este sentido que se habla de participar en la distribución de las ganancias o de los beneficios de la cultura. Ello no supone necesariamente una acción por parte del individuo, pues dichos beneficios los obtiene incluso casi sin hacer nada. Están allí a su alrededor y si el quiere los puede obtener.

En su sentido activo participar es una acción social que integra la acción del individuo a la acción colectiva del conjunto social. Una acción conjunta requiere de por sí una unidad de concepción y una unidad de dirección, y por eso en relación a este aspecto los hombres de nuestro tiempo plantean dos grandes interrogantes: 1) ¿Qué parte voy a tener en la determinación de quién va a dirigir el conjunto social? 2) ¿Qué parte voy a tener en la determinación de lo que va a hacer el conjunto? Por otra parte, si los hombres se agrupan de múltiples maneras lo hacen con el propósito de crear colectivamente un conjunto de bienes que aisladamente no serían capaces de obtener. En razón de esta creación colectiva, y vinculado con la segunda acepción del término participar, surge el tercer gran interrogante: 3) ¿Qué parte voy a tener de los frutos obtenidos en conjunto?

Como se advierte, el reclamo de mayor participación contiene una demanda tanto en favor de una posibilidad de dar más como de recibir más, lo cual no es en sí mismo contradictorio si se atiende a las distinciones apuntadas.

El asunto a tratar de dilucidar es en cuál de estos dos sentidos de la expresión participación se han enfocado los críticos de la instauración de un Ministerio de Cultura en Chile.

Precisar bien los ámbitos de un debate sobre las políticas públicas es ocasión para intervenir en la calidad de la gestión de las mismas.

Es sabido que solo los ciudadanos informados pueden participar en el debate a propósito de la búsqueda del bien común (en este caso la cultura). La clarificación de estos conceptos puede entenderse también como una herramienta a favor del debate público y la generación de ciudadanos más participativos en los asuntos culturales que los atañen. Por otra parte, como Jiménez Fernández (2007) ha señalado, la forma de crear, implementar y evaluar políticas públicas en Chile, concede cierta relevancia a la comunidad epistémica que se constituye en torno a la discusión de las políticas públicas y a sus organismos de expresión (Jiménez Fernández, 2007).

Para estos efectos, hemos de considerar como objeto de nuestra atención las dimensiones que la expresión “participación” adopta en el discurso de los actores concernidos (*relevant players*), en tanto reconocemos que las opiniones circulantes son fuente de posicionamiento que la ciencia de las políticas públicas hoy esta más dispuesta a atender, pues se las asume como consecuencias de conceptualizaciones fundadas sobre las nociones de “redes de actores”, “sistemas de creencias” o “universos cognitivos” (De la Maza, 2004; Márquez & de Ferrari, 2001).

Meltsner (1992) señala que la definición de actores en Políticas Públicas se puede entender como: “*un individuo, función, grupo, comité, equipo burocrático, una coalición o incluso el Estado*” y que busca *interferir o moldear una política pública*. Afirma que los actores que participan dentro de una dinámica de una política en juego se van reconociendo por las posturas de aceptación o rechazo ante una política determinada. Esta adopción de posturas hace que esos actores entreguen o no apoyo a una iniciativa de Política Pública. Para entregar su apoyo o rechazo despliegan una gama de recursos. En el caso de los actores privados pueden utilizar la publicidad, la financiación extra programática, prerrogativas de no invertir. En otras instancias emplean recursos de tipo político como manifestaciones, paros o movilizaciones y en otros casos recursos cognitivos, esto es, informes, investigaciones o artículos de expertos. La utilización de estos recursos puede ser de forma aislada o gradual o también de forma conjunta (Subirat, 1995).

Frente al tema que nos ocupa, la mayoría de las opiniones adversas a la organización de un nuevo ministerio y que han sido públicamente manifestadas en estos últimos meses, proviene de parte de actores vinculados en gobiernos pasados a la institucionalidad pública sobre el sector (Gaspar, 2012; Navarro, 2012; Agustín Squella, 2011).

Los críticos de la creación de un nuevo Ministerio apuntan a señalar que la creación de una secretaria del ramo podría significar una pérdida para el país, pues su existencia no contemplaría la participación activa de la sociedad civil en la génesis de las políticas culturales, atributo que se asocia como una de las principales fortalezas de la actual institucionalidad cultural.

Squella ha señalado que el actual Consejo ha contado con las ventajas de un Ministerio -pues el presidente del organismo tiene un rango Ministerial- al mismo tiempo que ha eludido las falencias de este tipo de entidades -ya que ha evitado la personalización, jerarquización y concentración de poder que se observa en ellos (Squella, 2011). Si bien reconoce la descoordinación de esta entidad, sostiene que por ley un Ministerio no puede tener órganos colegiados decisorios, de manera tal que no podrían cumplirse las demandas por participación ciudadana. Agustín Squella en su columna “No al Ministerio de Cultura” advierte en la necesidad de *“No caer en la tentación de promover un Ministerio de Cultura -la figura más estatista, autoritaria y peligrosa que puede adoptar el Estado para cumplir sus deberes con la cultura- e impulsar un mayor rendimiento de los Consejos Regionales de Cultura, a fin de que colaboren más y mejor a un desarrollo cultural equitativo y armónico desde el punto de vista territorial, y mejorar la coordinación entre el CNCA y los consejos y fondos sectoriales del libro, la música y el audiovisual, y asimismo, con la DIBAM y el Consejo de Monumentos Nacionales, coordinaciones que dependen antes de la voluntad de quienes dirigen que de nuevas leyes sobre la materia”*.

Mientras que Ottone (2011) no cree posible asegurar que un Ministerio no significará el fin de la representación de la sociedad civil en su seno para la determinación de sus políticas y su intervención territorial. *“Queda claro que hay instrumentos que fueron creados y que ya no cumplen con la realidad actual. Seguramente en estos años hubo aciertos y errores. Es cierto que hoy el tema cultural está en el discurso de las campañas, en alguna que otra estadística o en la preocupación por mayor y mejor infraestructura, que lentamente está entrando al debate de la mejora en la educación y que la discusión sobre el respeto a la diversidad ha ido de la mano con el concepto del derecho de acceso a los bienes y servicios culturales”* (Ottone, 2011).

A García (2011) le preocupa que “lo ganado en el terreno de la participación ciudadana y sectorial en el propio diseño de las políticas culturales y su participación activa en la institucionalidad cultural que contempla el actual consejo, sea dejado de lado bajo la estructura de un ministerio” (García, 2011).

Mientras que el Sindicato de Trabajadores del CNCA expresaba que la actual Institucionalidad Cultural contiene una cualidad fundamental, que por la incompetencia y falta de visión y voluntad política de las anteriores administraciones no pudo desplegarse en todo su potencial, esta es la participación ciudadana en las definiciones de las políticas públicas en cultura. Esta cualidad de profunda raigambre democrática, en cualquier circunstancia debe mantenerse y evitar propiciar una regresión autoritaria expresada en una nueva orgánica concentrada, centralista, y vertical (Anfucultura, 2011).

Edgardo Bruna, presidente de la Unión Nacional de Artistas (UNA) una multisectorial de organizaciones culturales, reconoce que hay un problema real en la falta de coordinación entre la DIBAM y el CNCA, pero le preocupa que un Ministerio haga perder la posibilidad de “participación” de la ciudadanía y de los actores, gremio al que representa personalmente.

En todo caso, algunos de estos argumentos se confirman con otras mediciones que se han hecho (Antoine, 2011c) que estarían demostrando que las políticas culturales implementadas desde el 2003 en adelante, si hay algo a lo que han contribuido, a ojos de los actores culturales, es precisamente su aporte a elevar los niveles de “participación” de la ciudadanía.

Surgen aquí hay dos cuestiones previas que es necesario atender. La primera tiene que ver con que no sabemos cuál ha sido la incidencia real que la “participación” de los consejos y sus directorios en la acción ejecutiva del ministro y las políticas que se han impulsado. No existen estudios que nos permitan evidenciar que los miembros elegidos en los Consejos hayan “representado” la voz de la sociedad civil en todos los casos siendo presumible también argüir la probabilidad de que muchas veces la voz que encarnan bien podría ser la propia o la de grupos de interés a los que representan. Representar a grupos legítimamente constituidos y que han sido invitados a proponer a personas que los identifiquen en el seno de los distintos órganos del CNCA no tiene nada de malo *per se*, pero es merecedor de dudas que ello sea lo que se tiene en mente cuando se piensa en “participación” en las decisiones del CNCA.

En palabras de un miembro de uno de los consejo regionales de la actual institucionalidad cultural: *“No son pocos los integrantes de los Consejos Regionales que siente frustración porque se sorprenden discutiendo una y otra vez los mismos temas (...) no vemos avances sustantivos, es como si siempre volviéramos a lo mismo (...) no sabemos que pasa entre Convención y Convención, qué ocurre con lo que los consejeros proponemos, quién hace ese seguimiento y para qué”*⁵. Otro miembro de los comités consultivos: *“En vez de mejorar nuestra gestión (de los Comités Consultivos regionales) se ha ido menoscabando. Nuestro trabajo no ha sido considerado como una fuente para la evaluación de las*

⁵ Declaración de integrante de Consejo Regional de Valparaíso, Convención Zonal Metropolitana del CNCA, Hotel Radisson, Santiago 6 de agosto de 2010, apuntes personales del autor.

políticas, pese a que nosotros conocemos mejor que nadie la realidad del CNCA en las regiones, provincias y comunas del país”⁶.

Un tercer integrante de los comités que integran al CNCA en parte de su estructura: *“Ocurre que la mayoría de las organizaciones culturales de regiones no participa en ni con el CNCA, prefieren aliarse con las municipalidades y/o con los gobiernos regionales, a veces porque no les interesa a veces porque no quieren caer en inhabilidades para la asignación de fondos concursables”⁷.*

En definitiva, no existe información disponible que nos permita saber cuál es la opinión dominante de los propios actores concernidos sobre sus posibilidades reales de participar en la génesis de las políticas que el CNCA adopta. Los pocos datos que existen, ciertamente obtenidos a través de métodos exploratorios y de carácter no sistemático son indicativos de cierto “clima de opinión”. Ellos parecen evidenciar cierta disposición adversa a las reales posibilidades de “participar” (al menos en su sentido activo) derivadas de la propia estructura que el Consejo de la Cultura entrega hoy a sus integrantes.

Entre agosto y septiembre de 2011, el CNCA y la DIBAM realizaron una serie de mesas de trabajo en las distintas regiones del país para recoger tanto el diagnóstico sobre la institucionalidad cultural actual, así como también las principales propuestas que los participantes consideran que debieran ser incorporadas en el nuevo Ministerio de la Cultura y el Patrimonio –anunciado por el Presidente de la República en su Mensaje Presidencial de Mayo del 2011.

La segunda cuestión implicada tiene que ver con la aprobación en enero de 2011 de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana (ver <http://bcn.cl/4t2n>). La norma tiene como finalidad que los ciudadanos se reúnan en torno a tareas comunes y así lograr el incremento de la participación ciudadana con autoridades locales y funcionarios municipales en los proyectos públicos.

Como objetivo primordial la norma trata de fortalecer las organizaciones de la sociedad civil promoviendo una cultura de la corresponsabilidad, promoviendo y orientando las acciones de contribución ciudadana hacia el mejoramiento de la eficiencia y efectividad de las políticas. Además, promueve el control ciudadano de las acciones desarrolladas por todos los organismos públicos⁸.

Un Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la gestión pública de 2011 definió las normas generales y comprometió a los distintos órganos del estado a realizar las adecuaciones debidas para asegurar el acceso de los ciudadanos a la toma de decisiones. Los objetivos estratégicos del país en materias de participación ciudadana, contemplan desde entonces la obligatoriedad de fortalecer las

6 Declaración de integrante de Comité Consultivo. Taller Zonal Sur, octubre 2010, Valdivia. Apuntes personales del autor

7 Ib. Supra. El comentario se refiere al hecho de que los cargos en los comités son *ad honorem* y su afiliación institucional los inhabilita para poder acceder a fondos concursables, que existen y son cuantiosos. Ello provoca que muy pocos agentes locales acepten integrar los Comités.

⁸ La ley 20.500 entró en vigencia el 16 de Febrero de 2011. Esta en proceso de elaboración un reglamento.

organizaciones de la sociedad civil, promoviendo una cultura de corresponsabilidad; promover orientar las acciones de participación ciudadana hacia el mejoramiento de la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas; mejorar y fortalecer los canales específicos de información y opinión de la ciudadanía y promover el control ciudadano de las acciones desarrolladas por todos los organismos públicos.

Una Resolución exenta del CNCA con fecha 12 de agosto de 2011 aprobó las normas de aplicación general sobre participación ciudadana en el Consejo Nacional de la Cultura. La disposición de hace cargo del nuevo panorama emanado a partir de la dictación de la Ley 25000, señalando el derecho que asiste a las personas a participar en las políticas, planes y programas de los órganos del Estado.

La cultura de la corresponsabilidad se entiende como “el compromiso mutuo que se establece entre el Estado y la ciudadanía para perfeccionar en conjunto las políticas y servicios públicos, a fin de mejorar la calidad de vida de las personas”.

La Cuenta Pública obliga anualmente al titular del CNCA a informar sobre la marcha general de la institución. Los Consejos Regionales de la Cultura y las Artes, deberán hacer lo propio a escala local. Los documentos emanados de estas rendiciones deberán ser consignados en el sitio electrónico del Consejo.

Los denominados Consejos de la Sociedad Civil, forman parte sustantiva del entramado institucional del CNCA y tienen como objetivo acompañar los procesos de toma de decisiones y seguimiento de las políticas públicas adoptadas por el Servicio. Entre los órganos colegiados más relevantes se contemplan: el Directorio Nacional del CNCA, el Comité Consultivo Nacional, los Consejos Regionales de la Cultura y las Artes, los Comités Consultivos Regionales y los Consejos Sectoriales (Consejo del Arte y la Industria Audiovisual; Consejo de Fomento de la Música Nacional y el Consejo Nacional del Libro y la Lectura).

Las Consultas Ciudadanas contemplan, entre otras; Ventanillas Virtuales de Opinión (permanentes), los Diálogos Participativos, la Convención Nacional de la Cultura (anual) y las Convenciones Zonales de Cultura (anual).

Por último, el acceso a la Información Relevante incluye la posibilidad del ciudadano interesado de acceder a las políticas, planes, programas, acciones y presupuestos del CNCA a través de mecanismos como el Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana (SIAC) y la aplicación de lo dispuesto por la Ley n° 20.285 sobre Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información Pública.

IV. Comentarios Finales

Hemos esbozado la idea de que tras la recuperación de la Democracia en Chile, los primeros gobiernos democráticos no tenían claro cual seria al final el modelo resultante, pues hay indecisiones y aparentes retrocesos entre gobiernos de la misma sindicatura política. De hecho, pese a que sendas comisiones presidenciales y parlamentarias coincidieron en un pasado reciente en señalar la necesidad de contar con un órgano estatal del más alto nivel que fuera capaz de superar la dispersión de los organismos estatales vinculados con la cultura, ese sigue uno de los principales desafíos que tiene la institucionalidad cultural del país. La creación del CNCA no fue suficiente para solucionar totalmente dicho problema. Aunque se han dictado leyes y creado fondos, no se ha resuelto el problema estructural de la coordinación entre los cuerpos del estado responsables del área.

Frente a las aprehensiones de los detractores de la idea de un Ministerio, mismas que han estado centradas en la presunta pérdida de participación, es probable que la reciente aprobación de una nueva legislación en el país que obliga al Estado a incluir las decisiones de los ciudadanos en la adopción de las políticas públicas, introduzca elementos que eliminen, o morigeren -al menos en un plano racional- las críticas de los opositores a esta iniciativa.

Un eventual Ministerio de cultura debería organizarse teniendo de fondo a esta nueva legislación como línea de base para su diseño. Las autoridades del CNCA, no obstante, parecen inclinarse por una concepción de la representación en su carácter “pasivo”, introduciendo un factor que provoca tensiones entre aquellos que la asumen más bien en su condición “activa”.

En cualquier caso, el argumento de que la creación de un Ministerio se traducirá en una pérdida de capacidad de “participación”, tiene que ver más bien aparentemente con cuestiones ideológicas y de política local que con consideraciones técnicas desde la perspectiva del diseño institucional de organismos públicos para la cultura.

Bibliografía Consultada

Abad Andújar, N. (2009, 5 de noviembre de 2009). Menores de edad, mayores en ciudadanía: sin voto pero con voz. *Diario Digital del Henares*. Disponible en <http://www.diariodelhenares.com/noticia/30417/madrid/rivas-vaciamadrid/menores-en-edad-mayores-en-ciudadania:-sin-voto-pero-con-voz/>

Andueza, C., & Maldonado, M. (2011, 15/02/2011). Las políticas culturales se abren a la participación ciudadana. *El Mercurio*.

Anfucultura. (2011). Creación del Ministerio de la Cultura y el Patrimonio. Obtenido 17 de abril de 2012, <http://www.anfucultura.cl/anfucultura.php/noticia/show/id/182>

Antoine, C. (2002, Agosto 2002). Institucionalidad cultural: ¿Necesita el país un nuevo Consejo de Arte y Cultura? *Revista Realidad*.

Antoine, C. (2008). ¿Réquiem para las donaciones privadas a la cultura de Chile. *Revista Quantum*(3), 88 - 105.

Antoine, C. (2011a). *Actores Concernidos, Políticas Culturales y Nuevas Audiencias. Percepción de stakeholders sobre La Eficacia de las Políticas Públicas en Cultura en Chile*. Ponencia en VI Congreso Chileno de Sociología y Encuentro PreALAS 2011 - Grupo de 'Trabajo Sociología, Arte y Patrimonio Cultural'.

Antoine, C. (2011b). Control y Evaluación de las políticas culturales en Chile. *Revista Universum*, 1(26), 13 - 37.

Antoine, C. (2011c). *Participación Y Políticas Culturales En Chile, ¿Qué Hacer Con Las Audiencias?*. Ponencia en Seminario internacional “La participación cultural: creadores, audiencias y políticas”.

Antoine, C., & Brablec, D. (2011). *Políticas Culturales: La acción del Estado y la sociedad de oportunidades* (Reporte). Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo.

Antoine Faúndez, C. (2012). *Fondart en el sistema chileno de financiamiento de la Cultura*. Ponencia en Seminario Fondos Concursables y financiamiento de la cultura: ¿Qué y cómo mejorar?

ARSchile. (2011). *Informe Final. Servicio de Consultoría para el Análisis de las mesas de conversación sobre la creación de una nueva Institucionalidad Cultural* (Reporte de Consultoría). Santiago: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

Bravo, L. (2007). El Espacio Cultural, oportunidad para la participación ciudadana (pp. 10): Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

Garrido Ferrari, P. F., & Avalos Valdebenito, C. F. (2011). La participación ciudadana y la política cultural chilena en democracia. La creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. *Iberforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, VI(11), 138 - 152.

Gaspar, F. (2012, 24 de Marzo de 2012). La cultura con Piñera. *El Mostrador*. Disponible en <http://www.elmostrador.cl/opinion/2012/03/24/la-cultura-con-pinera/>

Havel, V. (1991). *Cultura y Democracia, Discurso pronunciado en la Conferencia de la UNESCO*. Praga.

Jiménez Fernández, G. (2007). *¿Cómo se Hacen las Políticas Públicas en Chile?* (pp. 2). Santiago de Chile: Centro de Estudios Sociales Avance.

Márquez, A., & de Ferrari, M. (2001). *Participación ciudadana en la gestión pública. Marco conceptual*. Disponible en <http://www.bcn.cl/>

Meltsner, A. (1992). La factibilidad política y en análisis de las políticas. In L. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa.

Navarro, A. (2012, 13 de abril de 2012). Un nuevo Ministerio para Chile. Blog <http://arturo-navarro.blogspot.com/2012/04/un-nuevo-ministerio-para-chile.html>

Ottone, E. (2011, 7 de junio de 2011). El papel de regalo. *La Tercera*. <http://diario.latercera.com/2011/06/07/01/contenido/opinion/11-71782-9-el-papel-de-regalo.shtml>

Squella, A. (2006). La Nueva Institucionalidad Cultural. In VVAA (Ed.), *En La Cultura durante el período de la transición a la democracia 1990-2005* (pp. 407). Santiago de Chile: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

Squella, A. (2011, 30 de septiembre de 2011). ¿Necesitamos un Ministerio de Cultura? *El Mercurio*.

Subirat, J. (1995). Los Instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación. *Gestión y Política Pública, IV*(1), 10.

Urrutia Fernández, P. (2007). Democratizando la cultura para el bicentenario. [Discurso]. *Discurso. Cuarta Convención consejo Nacional de la Cultura y las Artes*, 19.

Artigo recebido em novembro de 2012 e aprovado em novembro de 2012.