

La Reforma Cultural en Chile: Retos e interrogantes desde el análisis de las políticas públicas¹.

GT 13- Reforma del estado, gobernabilidad y democracia.

Norma Muñoz del Campo

Departamento de Gestión y Política Pública, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: norma.munoz@usach.cl

RESUMEN

Esta ponencia aborda la constitución de la cultura como categoría de intervención pública en Chile entre 1989 y 2008. Un proceso inserto en un contexto político, histórico y social particular marcado por la transición a la democracia donde cultura adquiere un rol fundamental en el desarrollo social y político de Chile. Su institucionalización buscaba ordenar un sector de intervención fragmentado e institucionalmente frágil que no había contado nunca con una institución superior y su implementación da cuenta de una polarización de la política pública marcada por la lucha entre el “paradigma cultural”, portador de valores participativos, y el paradigma “referencial global” marcado por el proceso mismo de evolución del Estado chileno.

Palabras claves: Categoría de intervención pública, Política cultural, análisis cognitivo, Tres I.

El proceso de institucionalización de la cultura que desemboca en la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) en el año 2003 se desarrolla en un contexto social y político específico, caracterizado por la democratización del sistema político y por un proceso de modernización y reforma del Estado. Estas dos dinámicas sociales y políticas van a influir de manera crucial modelando las instituciones culturales creadas y en particular al CNCA, dado que producirán tensiones que conducirán a la polarización de la acción pública entre los deseos de transparencia y participación (que surgen de las necesidades impulsadas por la crisis de representación política y las demandas de legitimación democrática), y los objetivos de eficiencia y eficacia que conducen a una racionalización institucional.

La reforma cultural en Chile se encuentra entonces en el centro mismo de una encrucijada, y en esta situación aparece como un caso de estudio ejemplar dada las características propias de la cultura, concepto cargado de simbolismo, subjetivismo y profundamente ideologizado. El sector cultural, en efecto, padece de indefinición como sector de intervención pública, es portador de un conflicto entre el corto plazo impuesto por el ritmo electoral y el largo plazo necesario al desarrollo cultural.

La definición de lo que debe ser la cultura según el Estado y cuáles deben ser los elementos que construyen las relaciones en ese ámbito entre el Estado y la sociedad, es decir la definición de una política pública cultural chilena, se transforma en un elemento fundamental en el proceso de

¹ Esta ponencia surge de los resultados obtenidos en mi investigación doctoral realizada de Francia (Paris III-IHEAL), que fue financiada por el programa Becas Master2- Doctorado otorgado por Conicyt / Embajada de Francia en Chile, homologado a Becas Chile en enero del 2009. Título de la Tesis “El Estado y la Cultura en Chile 1989-2008: los desafíos de la construcción de una categoría de intervención pública”. Esta investigación ha sido publicada parcialmente y esta ponencia es parte de una futura publicación en Español.

modernización y reforma del Estado y en objeto de luchas entre intereses políticos y sectoriales. Se entiende así el CNCA como objeto de estudio en cuanto a su carácter de espacio de mediación entre su naturaleza primera de constituir un instrumento de producción de sentido y su realidad tangible como centro de luchas o tensiones entre distintos campos de fuerza.

Es a partir de este objetivo que esta ponencia propone en un primer tiempo anclar la construcción de una categoría de acción pública en el análisis cognitivo de las políticas públicas (Jobert y Muller, 1987) integrándola al mismo tiempo a una perspectiva tridimensional de análisis que considera su articulación con la dimensión actoral e institucional abordado por el enfoque presentado de las “Tres i” (Palier y Surel, 2005). Esto con el afán de considerar los aspectos, tanto sociales, institucionales e ideológicos en juego, para, en un segundo lugar poder estudiar e interpretar de mejor manera la implementación y funcionamiento del CNCA. De esta manera se pretende percibirlo como tipo-ideal de política pública y como proceso integrado en continua reconstrucción acorde con las fuerzas que lo atraviesan.

1. La cultura como política pública.

Al mirar la cultura como política pública se hace necesario proponer una interrogante de base: ¿qué es una política pública? Muller y Surel (1998) subrayan el carácter polisémico del término “política” para definirlo a través de los vocablos ingleses *polity*, *politics* y *policies* que evidencian sus diferentes dimensiones. La primera designa según estos autores la esfera política, marcando una diferencia entre el mundo de la política y la sociedad civil, el segundo se relaciona a la actividad política en general (la competencia para la obtención de puestos políticos, el debate partisano, las diversas formas de movilización) y el tercero a la acción pública, es decir al “proceso a través del cual se elaboran e implementan los programas de acción pública” (1998:13). Una política pública se define como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny & Thoenig, 1992:89).

Ahora bien, La constante incertidumbre que caracteriza el contexto político, económico y social dentro del cual evoluciona el Estado hoy, marcado por una multiplicidad de actores y de niveles de acción, hace pensar que no es únicamente la autoridad pública la que interviene en la definición de las acciones que se llevarán a cabo. En efecto existen hoy diferentes maneras de abordar las políticas públicas, por un lado “la manera clásica donde las autoridades públicas intervienen según una “finalidad predefinida” a partir de objetivos y de medios definidos *a priori* que se dirigen a los receptivos” (Massardier, 2003:1) y por el otro a “la manera renovada donde las autoridades públicas no poseen más el monopolio de fabricación de políticas públicas y deben “hacer con” una multiplicidad de actores que proyectan sus “finalidades vividas” en el proceso de políticas públicas”. Así frente a los enfoques que destacan la autoridad pública y la racionalidad del Estado, surgen otras corrientes que permiten realizar un análisis más horizontal integrando diferentes herramientas capaces de estudiar y de analizar nuevas realidades.

En la región latinoamericana se le ha otorgado a las políticas culturales un lugar esencial dentro de la discusión sobre los modelos de desarrollo que tiene lugar en la década de los '80, evidenciada por la crisis de la deuda y la reducción del rol del estado como agente económico. Se trata de un debate que además coincide con la mayor parte de los procesos de transiciones a la democracia. Este contexto va en efecto entregar a la cultura un rol importante en la construcción de sociedades más justas e igualitarias, es decir, más allá de acciones sectoriales, la cultura se constituye y se reafirma como eje

del desarrollo y en este escenario el rol cumplido por las organizaciones internacionales tales que Unesco será fundamental².

Si la cultura está asociada como lo afirma esta institución (1982)³ a dos dimensiones, una relacionada a “los rasgos distintivos, espirituales, materiales y afectivos que caracterizan a una sociedad” así como también designa la “capacidad de reflexionar sobre sí mismo” se puede entonces afirmar que la reflexión sobre lo que es o debería ser la política cultural está en continua evolución, íntimamente relacionada a la evolución del ser humano y de la sociedad en la cual él está inmerso.

Partiremos entendiendo la política cultural como aquella acuñada en Francia por Philippe Urfalino (2004) quien distingue *la* política cultural de *las* políticas culturales, la primera reservada a “Alcanzar el alineamiento, es decir la aceptación, de una representación del rol que el Estado desea que el arte desempeñe para cambiar o consolidar la sociedad a través de un conjunto de medidas públicas (nominaciones, financiamientos, creación de diversos dispositivos y establecimientos)” mientras que la segunda se refiere al “conjunto de medidas, o como se dice ahora, de políticas públicas de la cultura” (Urfalino, 2004:385). Se consideran igualmente los aportes latinoamericanos como por ejemplo Nestor García Canclini, quien define la política cultural como

“ el conjunto de iniciativas del Estado, las instituciones privadas y las asociaciones comunitarias para orientar el desarrollo simbólico, responder a las exigencias culturales de los países y encontrar consensos sobre una forma de orden o cambio social” (Unesco, 1998:175).

2. Integrar tres dimensiones para analizar el campo cultural.

Las líneas de un posicionamiento teórico que pretenden estructurar el análisis surgen desde la perspectiva tridimensional de ideas, intereses e instituciones. Este posicionamiento teórico tridimensional permitirá, integrar los estudios neoinstitucionalistas y de instrumentación pública a los análisis cognitivos de políticas públicas considerando también las dinámicas de la participación democrática. Este enfoque llamado “Tres i” representan un concepto que designa “una serie de elementos de análisis de políticas públicas: las “ideas” los “intereses” y “las instituciones” (Palier y Surel, 2005:10). Los autores Bruno Palier e Yves Surel abordan a través de esta propuesta el origen de la perspectiva tridimensional, precisando que no es fácil identificar su iniciador, asociándolo a los trabajos de Peter Hall (1986) y Hugo Hecló (1994), destacando al mismo tiempo que el interés de estos tres conceptos “en nada originales” en las Ciencias Sociales reside en su “declinación en tres

² Por ejemplo Unesco a partir de los años 1970, desarrollará una serie de foros multilaterales que desembocan en la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales (Mundiacult) que tiene lugar en México en el año 1982. Otro ejemplo de esto lo representa la proclamación realizada en 1986 por los diferentes países miembros de la ONU: el “Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural 1988-1997”. En esta instancia se formaliza un compromiso que descansa en dos principios fundamentales: la necesidad de desarrollar la creación y el conjunto de la vida cultural y la necesidad de incorporar la dimensión cultural a los procesos de desarrollo.

³ En este Documento Unesco define la cultura en dos dimensiones: “• en su sentido más amplio, la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias,
• y que la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden” (p.1).

dimensiones dentro del neoinstitucionalismo” propuesto en los años 1980 por James March et Johan Olsen (1989).

Esta perspectiva permite, en el caso del proceso de institucionalización de la cultura proponer un análisis basado “en la idea que estas variables explicativas no son exclusivas las unas de otras, pero pueden estar asociadas al menos *a priori* para delimitar los ejes de la investigación y las dinámicas pertinentes en el análisis del Estado en acción” (Palier y Surel, 2005:10). A la luz de estas reflexiones, aparece entonces apropiado estudiar cómo se reflejarán estos elementos en el proceso de institucionalización de la cultura y cómo ellos condicionan la vivencia misma de las políticas públicas culturales implementadas por el fruto de este proceso institucional el CNCA.

3. La Construcción de un paradigma cultural: “La Cultura es tarea de todos”.

La dimensión de las ideas se aborda aquí a través del análisis cognitivo de políticas públicas que las entiende como un “proceso de construcción de una relación al mundo” (Muller, 1995: 153). Este análisis se asocia también a la noción de Paradigma presentada por Kuhn (2008), tratada en los trabajos de Peter Hall (1993) e integrada en el análisis de las políticas públicas en Francia (Surel, 1995) donde fue aplicado al ámbito cultural. La noción de paradigma considera también las visiones del mundo y como tal representa un sistema organizado por cuatro elementos cuya presencia e identificación marcan la constitución de un paradigma⁴. Se trata de un marco disciplinario que permite identificar y estudiar modelos de acción pública para comprender sus procesos de cambio que se entrelazan en base a un acuerdo general alrededor de un paradigma, acuerdo que según Kuhn constituye una base de saberes y poderes sobre los cuales cada ciencia se apoya (Boussaguet, 2004:313). Se trata según este autor de un equilibrio frágil entre “períodos críticos” y “períodos normales”.

En 1990 el ámbito cultural no estaba realmente constituido como sector⁵ y en el pasado las Universidades fueron quienes se transformaron en entes indispensables para el desarrollo cultural durante el siglo XX (un rol debilitado en período de dictadura). Si bien el caso Chileno trata más de una ausencia que de una crisis, tiene en común con ésta la necesidad de “Renovar las herramientas”.

Existen diferentes espacios de interacción nos permiten comprender la manera a través de la cual se comienza a estructurar el debate cultural que estará marcado por dos ejes: El rol de la cultura en el desarrollo de la sociedad y la relación a establecerse entre el Estado y la Cultura dentro de una nueva estructura: una categoría de intervención pública. En este debate existe un elemento prioritario: Una Institución para la cultura y en consecuencia: cuál es la institución más apropiada para formular e implementar políticas coherentes, coordinadas y eficaces. Este debate que cristalizará el paradigma “la cultura es tarea de todos” se puede seguir a través de cuatro instancias representativas: El programa presidencial del primer gobierno de la Concertación en 1989, la “Comisión de Asuntos Culturales” de 1990, el “Encuentro de Políticas Públicas, Legislación y Propuestas Culturales ” realizada en el Congreso Nacional en 1996 y finalmente la “Comisión Ivelic” creada en 1997.

La investigación evidenció en efecto que el debate no abordó una reflexión sobre la cultura desde una dimensión simbólica e integradora, sino que se instrumentalizó hacia la resolución de un problema a través de la creación institucional.

⁴ Ver Cuadro n°1.

⁵ Entendiendo sector como fue definido por Muller (2004:407): “una estructura vertical de roles sociales (en general profesionales) que fijan reglas de funcionamiento, de elaboración de normas y valores específicos, de selección de élites y de delimitación de fronteras, se presenta como la visión de estos sistemas de acción desde el punto de vista de la acción pública”.

Cuadro n° 1: Hacia la cristalización del paradigma cultural.

	PROGRAMA PRESIDENCIAL DEL PRIMER GOBIERNO DE LA CONCERTACIÓN EN 1989.	COMISIÓN DE ASUNTOS CULTURALES O COMISIÓN GARRETÓN DE 1990	ENCUENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, LEGISLACIÓN Y PROPUESTAS CULTURALES 1996	COMISIÓN IVELIC CREADA EN 1997
IDEAS: LA CONSTRUCCIÓN DE UNA REALIDAD: DESDE “EL APAGÓN CULTURAL” A “LA CULTURA ES TAREA DE TODOS”	Soñar el país: El rol de la cultura en el contexto pos dictadura, re-pensar, re-construir una visión de la sociedad chilena y del desarrollo. “Construcción de intereses sociales pertinentes” (Jobert, Muller 1987) ⁶	La importancia de la cultura en el proceso de reconquista de la democracia. Relacionada a la unidad nacional, a los ejes de una cultura democrática. Definiciones de la Cultura: Forums Internacionales.	La cultura es un elemento indispensable dentro de la estrategia de desarrollo. El Estado DEBE tomar responsabilidades en esta materia (los fundamentos se encuentran en los cuadros anteriores).	Chile está en deuda con la Cultura: “La transición a la democracia en sus responsabilidades de reconstrucción del tejido social ha dejado este gran tema pendiente” (Mineduc, 1997) Se Consolida “la cultura es tarea de todos” Las ideas de la eficiencia y eficacia desde la buena “Gestión” / “Gestión Cultural”.
ACTORES INTERESES. /	“Construcción de una red de actores competentes” (Jobert, Muller 1987) Re-pensar, re-construir las relaciones entre el Estado y la sociedad considerando un nuevo actor : el mercado.	El Estado debe ser “más activo en la preservación y el desarrollo de tejido cultural propio a cada país” (Mineduc, 1991) Los actores implicados en el debate provienen principalmente de un solo ámbito: el ámbito artístico salvo su Coordinador M.A.	Alianzas que incluyen varios sectores, privado, público, sociedad civil y Estado. Los intelectuales van creciendo su participación en estas comisiones.	Se mantiene la estructura de poderes anterior: varios actores de sectores distintos: en una Comisión Presidencial. “La cultura es tarea de todos” que va a legitimar a los diferentes actores.

⁶ Para Jobert y Muller (1987) la Construcción de intereses sociales pertinentes y de redes de actores competentes (desde su acepción de interesados por un tema, más que de conocimientos respecto al mismo) constituyen las dos dimensiones de un espacio de mediación que se interpreta en este estudio como el espacio de la política pública.

		Garretón quién proviene del mundo intelectual.		
	Una reconstrucción de espacios de poder en un ámbito no estructurado (no era considerado sector) Una práctica de consenso y prudencia respecto a este tema.			
INSTITUCIONES	Se expone el “imperativo Institucional”: la necesidad del país de contar con una institución superior en la materia.	Diagnostica un ámbito altamente fragmentado, con presencia de duplicidad de funciones, de financiamientos y respecto a estos últimos: altamente escasos. Esta comisión propone centrar los esfuerzos en una “Ley Marco” que creara una institución Superior: Un Consejo para la cultura.	El Diagnóstico permite observar las mismas necesidades ya levantadas por la Comisión Garretón: La necesidad de crear una institución superior para la cultura. Destaca el hecho de la “deuda” que el estado de Chile tiene en esta materia.	La propuesta de esta comisión es también la creación de un Consejo, con ciertas diferencias a nivel de la figura institucional propuesta por la Comisión Garretón.

Fuente: Elaboración propia en base a actas e informes de reunión.

Cuadro n° 2: Síntesis del paradigma cultural cristalizado hacia fines de 1990.

ELEMENTOS QUE DISTINGUEN UN PARADIGMA	REFERENCIA TEÓRICA	CASO CHILENO
PRINCIPIOS METAFÍSICOS GENERALES	Lo que Kuhn asimila a una “visión del mundo” que representa el núcleo cognitivo de toda actividad científica.	La Cultura: Elemento importante de democratización social. Vital dentro del contexto global para la protección de identidades nacionales y locales. Relación Estado/Sociedad/Cultura: La Cultura es un elemento importante para el desarrollo del país. Globalización e inserción internacional: una importancia acordada a la industria cultural. En el 2000: la cultura eje del desarrollo (período Lagos).
HIPÓTESIS Y LEYES O PRINCIPIOS ESPECÍFICOS.	Se refiere al conjunto de “axiomas hipótesis y razonamientos que establecen un vínculo entre el sistema simbólico y el universo concreto”. Se trata de normas de acción, el paso desde el sistema abstracto determinado por el elemento anterior a un desarrollo lógico que permitirá la elaboración de normas y/o líneas de acción.	Necesidad de proteger el sector y como el desarrollo cultural no es exclusivo al Estado, existen responsabilidades de la sociedad y del mercado, es necesario entonces desarrollar iniciativas para que el sector privado invierta en el sector así como también generar los canales necesarios para abrir un espacio a la sociedad civil. Esto hace necesario desarrollar una <i>expertise</i> de Estado y del mundo privado en la materia. Tema que se verá potenciado por otras dinámicas (modernización y reforma del Estado) desarrollando la tecnocratización de la política cultural. Legitimación de la acción del Estado y de actores que se encuentran fuera de la esfera pública.
METODOLOGÍAS	Relacionado en políticas públicas a los procedimientos y tipos de relaciones establecidos entre el Estado y un sector particular.	Relaciones de fuerza entre el Estado y la sociedad civil, guiados por la mediación y la consultación. Aparece entonces un espacio de interacción entre el “experto” el Estado y la sociedad basada en comisiones de consultación, comisiones de “expertos” para tratar las interrogantes relacionadas al mundo cultural. El financiamiento de proyectos artísticos y culturales se desarrolla a través de una delegación de decisión a la comunidad artística y cultural (Academias invisibles, Urfalino, 1989).
INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS	Dispositivos de intervención en la sociedad. Los que hacen	* Ley Valdés (1990) * Fondos concursables (FONDART en 1992)

ESPECÍFICAS	realidad el sistema abstracto definido por los principios metafísicos generales.	y FNLL 1993) * Proposición de crear una institución colegiada (CNCA) que permita la participación de los actores involucrados en el mundo cultural a través de una institución de tipo Consejo. Su aplicación más tarde a los Consejos Sub-sectoriales (música y audiovisual, el Consejo Nacional del Libro y la lectura ya había sido creado en 1993).
--------------------	--	---

Fuente: *L'État et la culture au Chili*; 1989-2008 (Muñoz, 2011)

4. El conflicto global/sectorial: un “imperativo” Institucional y la lucha entre paradigmas.

El contexto en el cual se desarrolla el debate cultural hace que no se pueda separar esta discusión sectorial de dinámicas más globales⁷ que responden a necesidades del Estado, del proceso de transición a la democracia y posterior consolidación democrática. Es así como la agenda de Modernización y Reforma del Estado no puede dejarse a un lado para estudiar el proceso de institucionalización de la cultura, una característica regional revelada por otras investigaciones que destacan la intervención de procesos más amplios y profundos como los ya citados en las dinámicas sectoriales (Collier y Collier, 1991 *in* Surel, 2011).

Los períodos de modernización y reforma emprendidos durante la década de los ochenta en la región Latinoamericana implicaron una serie de reformas “asociadas a una reducción del rol del Estado como productor directo, una transferencia de protagonismo al sector privado y un fortalecimiento del rol regulador del Estado en el marco de las nuevas realidades vinculadas al progreso tecnológico y la globalización” (Stark, 2001:1). Reformas orientadas hacia la constitución de un Estado Regulador que más que remplazar al mercado cuando este se mostraba defectuoso pretendía acompañarlo, apoyarlo y/o complementarlo. Esto implicó la creación de una institucionalización apropiada a estos fines.

En Chile este proceso de reforma y modernización del Estado implicó, durante la década de los noventa, la implementación de una serie de reformas estructurales destinadas a “circunscribir el rol del Estado y a reforzar el mercado como principal mecanismo de asignación de recursos en la economía” (SEGPRES, 2006:9).

Se replantean así los temas relacionados al rol que le toca jugar al Estado en el nuevo contexto de reorganización del espacio tanto público como privado. Más tarde los gobiernos y los organismos internacionales focalizan su atención “hacia las instituciones, bajo el predicamento de contar con

⁷ Este tema se aborda comprendiendo los referenciales globales y sectoriales propuestos por el análisis cognitivo de políticas públicas: “La lógica *Referencial* de una política pública se define como “la representación que uno se hace de un sector particular, así como también de su lugar y su rol en la sociedad” (Jobert y Muller, 1987: 65), se trata de un concepto que comporta tres elementos: el referencial global, el referencial sectorial y los elementos que marcan la integración del sectorial en el global. El Referencial global se relaciona a los marcos cognitivos y normativos en el centro de la acción pública y es definido como una imagen social de toda la sociedad, una representación global a la cual vendrán a inscribirse las diferentes representaciones sectoriales que sufrirán a su vez de un proceso de jerarquización. El referencial global podría simbolizar, por ejemplo, procesos políticos, sociales y/o económicos que enmarcan evoluciones sectoriales particulares. En este caso corresponde al proceso de democratización y de modernización y reforma del Estado donde se inserta la reforma cultural. Por su parte, el referencial sectorial representa la imagen social de un sector particular y será conformado por las ideas propias a dicho sector y por los actores que participan en él. Estas percepciones no son siempre racionales ya que generalmente son el fruto de relaciones de fuerza entre los participantes de un sector dado” (Muñoz, 2011, p.7).

aparatos públicos fuertes, eficientes, transparentes y creíbles. En una palabra, se busca constituir un Estado más orientado al servicio real de los ciudadanos” (SEGPRES, 2006:9).

La evolución del sector público hacia una multiplicación de escalas de acción y de iniciativas para responder a las expectativas de los ciudadanos cada vez más exigentes puso en evidencia la necesidad de profundizar los temas de la transparencia, la gestión institucional y el impacto de los recursos empleados.

Estas dinámicas marcarán la evolución institucional íntimamente relacionada a las ideas que dan vida al Consejo Nacional de la Cultura y que se pueden evidenciar de manera formal a través de la primera política cultural 2005-2010 publicada en el año 2005.

Cuadro n° 3: Síntesis de la “Carta de Navegación” 2005-2016.

“ CHILE QUIERE MÁS CULTURA, DEFINICIONES DE POLÍTICA CULTURAL 2005-2010 ”.	
PRINCIPIOS, LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y MEDIDAS.	
PRINCIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Afirmación de la identidad y la diversidad cultural de Chile • Libertad de creación y expresión • Participación democrática y autónoma de la ciudadanía en el desarrollo cultural • Rol insustituible y deber del Estado • Educar para la apreciación de la cultura y la formación del espíritu reflexivo y crítico • Preservación, conservación, difusión del patrimonio cultural y rescate de la memoria • Igualdad de acceso al arte, los bienes culturales y las tecnologías • Descentralización de la política cultural y desarrollo cultural equilibrado • Profundizar la inserción en el mundo
EJES ESTRATÉGICOS	
	Creación Artística y Cultural
	Producción Artística y Cultural e Industrias Culturales
	Participación en la Cultura: Difusión, Acceso y Formación de Audiencias
	Patrimonio, Identidad y Diversidad
	Institucionalidad Cultural

Fuente: Muñoz 2012, En base a Chile Quiere más Cultura (CNCA, 2005).

El análisis de la dimensión Institucional nos permite ver las desviaciones entre el proyecto formulado en base a un paradigma “la cultura es tarea de todos” y su traducción a un plan que pretende ser implementado. Pero también nos habla de los actores, la organización que habita la institución. Respecto a este tema se puede destacar que la cristalización del paradigma cultural que funda el CNCA viene acompañada de la legitimación de un nuevo actor: el gestor cultural. Este actor surge de las influencia del *management* moderno al 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.

Esta concepción impulsa a los diferentes actores y autoridades políticas a familiarizarse con esta lectura emprendedora de la gestión cultural ya que un proyecto logrado es un proyecto “bien gestionado” perspectiva además coherente con los objetivos de eficiencia y eficacia impuestos por el proceso de modernización del Estado. Se defiende entonces en este contexto una aproximación técnica de

proyectos culturales y se insistirá en la presencia de expertos para su realización. Tecnócratas, expertos y gestores se transforman en sinónimos de una acción cultural efectiva. No olvidemos tampoco que este proceso conoce la realización de diferentes comisiones que irá validando el rol del experto en la discusión de política pública.

Esta dinámica que implicaba a diferentes reparticiones públicas, encontraba en el CNCA un nuevo adepto. Él se inscribe en efecto dentro de la línea “ajustes institucionales sectoriales” (SEGPRES, 2006) impulsadas bajo el gobierno del Presidente Ricardo Lagos y enmarcadas dentro de un proceso global de evolución del Estado. Es de esta manera que los conceptos de eficiencia, eficacia y *expertise* se transforman en referentes de la nueva institucionalidad cultural que será administrada por un personal que en su mayoría provienen de la División Cultura, portadores de una concepción del “hacer cultural” distinta. Se producirá entonces un choque entre estas dos prácticas culturales e intelectuales, entre la organización abierta, participativa y horizontal de la División con aquella que se implementa a través del CNCA marcada por una tecnocratización de las políticas culturales. Una confrontación entre la “tribu di Girólamo” y los “tecnócratas” representantes de la gestión y la eficacia. Esta tensión dificulta la implementación y esta situación se puede comprender por el hecho que el sector cultural, así como también el del Patrimonio, son sectores sensibles a los cambios y donde dichos cambios no pueden realizarse en ausencia de sus “implementadores”. Estudios en el sector del patrimonio subrayaron la importancia de incorporar los equipos humanos en los procesos de cambio institucional. La conferencia de Nara realizada en 1994 ya ponía el acento en “los aspectos inmateriales o “valores asociativos” que pueden completar la evaluación y la conservación del patrimonio material” (Matsuura, 2002). Este tema no se puede descuidar más aún cuando se trata de sectores de intervención cargados de valores simbólicos que conducen a los actores a subjetivar sus roles, elemento fundamental en el funcionamiento de las políticas públicas y especialmente en el sector cultural. Es necesario recordar respecto a este tema que la literatura consagrada a la particular relación entre el estado y la cultura destaca que este campo está marcado por la ambigüedad que rodea y construye el concepto “cultura”, ya que analizar la política cultural implica estudiar “la imagen que los poderes públicos que impulsan políticas en la materia tienen de la cultura” (Poirrier, 1998) pero también implica considerar “la idea” que esos mismos poderes públicos se hacen de su rol en ese campo.

El paradigma de racionalización de la gestión pública que se traduce la instalación progresiva de creencias fuertemente ligadas a prácticas tecnócratas entre los años 2003 y 2008 en el CNCA no considera otras prácticas que habían sido desarrolladas dentro de la División Cultura, institución que entrega la base organizacional al nuevo Consejo, grupo marcado por la administración de Claudio Di Girólamo, quién además de estar a la cabeza del servicio, imprimió una cultura organizacional particular, de carácter horizontal y altamente participativa en el funcionamiento de la institución pero también en las políticas implementadas⁸ que se profundizó al interior de esta pequeña división que pertenecía al Ministerio de Educación.

La lucha entre una homogenización organizacional (principalmente ligado a una racionalización del accionar público) y lo particular del accionar cultural principalmente centrado en el dominio de lo simbólico generó una tensión inesperada en la organización, que sumado al alto costo del traslado del personal a Valparaíso, ciudad donde se instaló el Consejo de la Cultura, contribuyó a la fuga de funcionarios de la División, formados en la “tribu di Girólamo”, se trataba de las únicas personas que tenían una experiencia en la gestión pública de la cultura y sobre todo se habían constituido en los interlocutores del mundo artístico. De esta manera se perdía un “*savoir faire*” que no pudo ser considerado, integrado o evaluado para el buen funcionamiento de la nueva institución.

⁸ Una de las prácticas más características de esta gestión son los Cabildos Culturales. Instancias participativas a nivel local dentro de la cual se levantaron los deseos y sueños de diferentes comunidades. Venían desde la comprensión de la participación de “las bases” en el debate y formulación de la Política Cultural.

Esta situación confirma lo que afirman Jobert y Muller (1987) en referencia a las organizaciones cuando destacan que “las administraciones no son sólo instrumentos entre las manos de gobernantes. Ellas están formadas por grupos humanos que tentarán de valorizar su propia situación a través de la acción pública” (Jobert y Muller, 1987:42). Se puede también constatar que los programas fueron percibidos durante la etapa estudiada como “imperativos sancionados” (Lascoumes, Le Galès, 2007: 41) y desde ahí constituyen difícilmente recursos para la acción. Las perspectivas centradas en los resultados (que permiten medir la eficiencia y eficacia) tienen consecuencias en la acción pública al impedir una mirada global de conjunto y, aún más, orienta la organización a cumplir con las demandas y no a integrar, ser parte o “sentirse” parte de un proyecto a largo plazo, elementos fundamentales para el desarrollo del sector cultural y de las organizaciones que constituyen las instituciones encargadas de dicha Gestión.

Un informe sobre la experiencia chilena del sistema de control de gestión y presupuestos por resultados afirma en efecto que “El creciente énfasis en el desarrollo de información de desempeño, en la forma de mediciones y/o evaluaciones, ha tenido por objeto cambiar el foco desde los insumos a los resultados de las acciones públicas” (DIPRES, 2005:14). Las problemáticas relacionadas a la *expertise* y fomentadas por el marco ya descrito se transforman en uno de los elementos que marcan el ritmo de la implementación de la nueva institución y harán al mismo tiempo resurgir los debates sobre el rol del Estado en materia cultural, principalmente el debate nacido por la proposición ya presente, a media voz, en el informe Garretón de 1990: la necesidad de crear un Ministerio de la Cultura.

Por otra parte los temas sobre el tipo institucional pone problemas a la acción del Consejo, ya que en el marco existente dicho Consejo pierde autonomía frente al Ministerio de Educación, alguno de sus servicios están aún en dependencia de dicho ministerio. Esto dificulta también la evaluación de las políticas desarrolladas por el CNCA quién es mirado y sobre todo juzgado como un Ministerio cuando en la realidad institucional y organizacional no lo es⁹. Aparecen ambigüedades respecto a las miradas que existen hacia esta nueva institución que fue presentada como “innovadora” a la tradición institucional chilena¹⁰ y que sigue siendo percibida o entendida como Ministerio.

Esta figura “híbrida”, nombre otorgado por algunos parlamentarios durante los años del debate en el Congreso Nacional se convierte en el flanco de reinterpretaciones y entrecruzamientos de responsabilidades, de intervenciones y de relaciones de fuerza por los propios actores en juego. Un conflicto adicional que vendrá, de cierta manera, a encerrar al “Presidente Ministro” en la ambigüedad permanente de ser un Ministro sin Ministerio.

Finalmente se puede concluir que el estudio del sector cultural revela de manera más evidente cómo, para emprender un estudio sobre la implementación de una institución sectorial, es necesario integrar el contexto global de evolución del Estado, donde la evolución de las estructuras administrativas y las dificultades a construir instrumentos que permitan medir de mejor manera los resultados de un sector van a instalar dinámicas que ponen en riesgo los objetivos iniciales de la política misma.

Desde aquí se puede afirmar que no se pueden considerar las políticas públicas como algo “dado”, es decir donde por ejemplo la sola creación de una institución aseguraría la obtención de los objetivos para la cual dicha institución fue concebida. El proceso de políticas públicas expuesto desde una mirada

⁹ Un ejemplo de este caso se puede en una evaluación de FONDART 2004-2007, realizada por la Dirección de Presupuesto (DIPRES) publicada en 2008. Frente a las críticas la respuesta de la entonces Ministra Presidenta del CNCA, Paulina Urrutia, fue que era necesario “contextualizar adecuadamente el Programa dentro del marco institucional en el que se inscribe, el cual no constituye una organización pública tradicional, la de un servicio público estructurado como Ministerio, sino que asume la naturaleza de un Consejo Nacional” (DIPRES, 2008: 3).

¹⁰ Aún cuando este tipo institucional responde más bien a una continuidad respecto a las instituciones históricamente creadas en materia cultural, como también al tipo institucional implementados por la Concertación (SERNAM, CONAMA, CNTV entre los principales).

tridimensional muestra que pueden en efecto surgir tensiones contradictorias con los proyectos iniciales y que reconsiderar el estudio de la puesta en marcha permite entrar en las redefiniciones presentes en la acción pública.

Se puede entonces constatar el interés de comprender las políticas públicas de una manera integradora, no lineal sino en constante evolución, como un espacio donde se construyen y se conjugan las relaciones tanto de la sociedad en su conjunto como referencial global con cada sector y cada grupo de actores que la conforman como referencial sectorial.

Este análisis propuso que las instituciones son el reflejo de las sociedades en las cuales están inmersas y que se encuentran en un perpetuo proceso de reconstrucción, auto legitimación y reconfiguración por los propios actores. Al ser “ideas en acción” como propone el análisis cognitivo es necesario comprender los mecanismos a través de los cuales se llegan a imponer los “marcos cognitivos y normativos” (Muller, 2004). En otras palabras las políticas públicas cristalizan las ideas que rigen un país, es por esto que al estudiar el “vivir” mismo de dichas políticas, es posible pretender abarcar amplios espectros de conflictividad y tensiones que atraviesan las sociedades modernas.

Bibliographie.

Berger, Peter; Luckmann, Thomas. (2008). *La Construcción Social de la Realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.

Boussaguet, Laurie; Jacquot, Sophie; Ravinet, Pauline (Dir). (2004). *Dictionnaire des Politiques Publiques*. París: Presses de Sciences Po.

CNCA. (2005). *Chile Quiere Más Cultura, definiciones de politique culturelle 2005-2010*. Chile.

Crozier, Michel; Friedberg, Erhard. (2007). *L'Acteur et le Système*. París: Éditions du Seuil.

Concertación de Partidos Por La Democracia. (1989). *Programme Présidentiel de Patricio Aylwin*. Chile.

Congreso Nacional. (2003). *Histoire de la loi du CNCA et du FNCA : n° 19.891*. Chili.

Di Girolamo, Claudio. (1998). *Ciudadanía Cultural, una Carta de Navegación Hacia el Futuro*. Santiago: División Cultura, Ministerio de Educación.

Dirección de Presupuestos (2008). *Informe Final de Evaluación del Fondo Nacional de Desarrollo Cultural 2004-2007*. Chile: Ministerio de Hacienda.

Dubois, Vincent. (1999). *La Politique Culturelle : Genèse d'une Catégorie d'Intervention Publique*. París: Belin.

García Canclini, Néstor (ed.) (1990). *Las Políticas Culturales en América Latina*. México: Grijalbo.

Garretón, Manuel Antonio. (1993). *La Faz Sumergida del Iceberg : Estudios sobre la Transformación Cultural*. Santiago: CESOC-LOM.

- Garretón, Manuel Antonio (Coor.). (2003). *El Espacio Cultural Latinoamericano*. Convenio Andrés Bello. Santiago: FCE.
- Hall, Peter. (1993). Policy Paradigm; Social Learning and the State. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- ICOMOS Conseil International des Monuments et des Sites. (1994). *Document Nara sur l'Authenticité*. Recuperado el 20 de abril 2011 de, http://www.international.icomos.org/charters/nara_f.htm
- Kuhn, Thomas. (2008). *La Structure des Révolutions Scientifiques*. París: Flammarion, Champs Sciences.
- Jobert, Bruno; Muller, Pierre. (1987). *L'État en Action : Politiques Publiques et Corporatismes*. París: PUF.
- Lascoumes, Pierre; Le Galès, Patrick. (2004). *Gouverner par les Instruments*. París: Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, Pierre; Le Galès Patrick. (2007). *Sociologie de l'Action Publique*. París: Armand Colin.
- Le Galès, Patrick; Thatcher, Marck (Dir). (1995). *Les Réseaux de Politique Publique. Débat autour des Policy Networks*. París: L'Harmattan.
- Matsuura, Koïchiro. (2002). *La sauvegarde du patrimoine culturel matériel et immatériel : vers une approche intégrée*. Recuperado el 20 de abril 2011 de unesdoc.unesco.org/images/0013/001372/137245f.pdf
- Mineduc. (2002). *Memoria de la Division Culture : Caminos Abiertos, memoria de una gestión 1997-2002*. Division de Culture, Ministerio de Educación, Chile.
- Mineduc. (1991). *Propuesta para la Institucionalidad Cultural Chilena*. Commission Conseillère de Culture (Commission Garretón). Ministerio de Educación, Chile.
- Mineduc. (1997). *Chile Está en Deuda con la Cultura*. Comisión Consejera Presidencial en Materias Artístico Culturales (Commission Ivelic). Ministerio de Educación, Chile.
- Muller, Pierre. (2004). L'État en Action Revisité. *Pol Sud*, 21, 33-42.
- Muller, Pierre. (2003). *Les Politiques Publiques*. París: PUF.
- Muñoz, Norma. (2011). La Reforma Cultural : un Ejemplo de Polarización en la Gestión de una Política Pública. *Estado Gobierno y Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, 18, 61-92
- Muñoz, Norma. (2012). *L'État et la Culture au Chili. Les Enjeux et Défis d'une Réforme Institutionnelle: Le Conseil National de la Culture et des Arts*. Saarbrücken: Éditions Universitaires Européennes EUE.

- North Douglas. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Palier, Bruno; Surel, Yves. (2010). *Quand les Politiques Changent : Temporalités et Niveaux de l'Action Publique*. Paris: Logiques Politiques, L'Harmattan.
- Poirrier, Philippe. (1998). *Histoire des Politiques Culturelles de la France Contemporaine*. Francia: Bibliest.
- Saez, Guy. (1985). Les Politiques de la Culture in Leca, Jean; Grawits, Madelaine. *Traité de Sciences Politiques*, Paris: PUF, IV, 387-442.
- Segegob (1996). *Políticas Culturales en Chile : Mapa Institucional, Legislativo y Financiero, 1990-1996*. Département Culture de la Secrétariat de Communication et Culture. Chile.
- Segepres, Secretaria General de la Presidencia. (2006). *Reforma del Estado en Chile 1990-2006*. Chile: SEGPRES.
- Stark, Carlos. (2001). *Regulación; agencias reguladoras e innovación de la gestión pública en América Latina*. CLAD: Naciones Unidas. Recuperado el 12 de noviembre 2008 de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad004>
- Surel, Yves. (1995). Les Politiques Publiques Comme Paradigmes. *La Construction du Sens Dans les Politiques Publiques, Débats Autour de la Notion de Référentiel*. Paris : L'Harmattan, collection logiques politiques, 125-151.
- Surel, Yves (2011). Les Problématiques de l'Action Publique, in Quenan Carlos, Velut Sébastien (coord.). *Les enjeux du Développement en Amérique Latine: Dynamiques socioéconomiques et politiques publiques*. Institut des Amériques / AFD. Francia, 143-160.
- Unesco. (1982, agosto). Declaración de México sobre las Políticas Culturales. *Conferencia mundial sobre las políticas culturales* [en línea]. México D.F. Recuperado el 20 de septiembre 2008 de http://portal.unesco.org/culture/es/files/35197/11919413801mexico_sp.pdf/mexico_sp.pdf
- Unesco (1986). *Décennie Mondiale du Développement Culturel 1988-1997*. Recuperado el 24 de septiembre 2008 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000703/070320fb.pdf>
- Urfalino, Philippe. (1989). Les Politiques Culturelles : Mécénat Caché et Académies Invisibles. *Revue L'Année Sociologique*, 39, 81-109.
- Urfalino, Philippe. (2004). *L'Invention de la Politique Culturelle*. Paris: Hachette.
- Urfalino, Philippe. (2005). L'Invention de la Politique Culturelle et Après ?. Entretien par Thierry, Fabre; *Actes Sud*. Recuperado el 1 de marzo 2005 de http://www.cairn.info/article.php?id_revue=lpm&id_numpublie=lpm_016&id_article=lpm_016_0009
- Yudice, George; Miller, Toby; Venturera, Gabriela. (2004). *Política Cultural*. Barcelona: Gedisa.

ANEXOS.

Anexo 1: Síntesis de la Política Cultural 2011-2016.

“ POLÍTICA CULTURAL 2001-2016 “. PRINCIPIOS, LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y MEDIDAS.																
PRINCIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La libertad de creación y de expresión con dignidad y en condiciones de equidad. ➤ El libre acceso al patrimonio cultural como manifestación de las diferentes culturas, así como el de su preservación, conservación y difusión. ➤ El rescate de la memoria histórica y el diálogo intercultural como motor de identidad. ➤ El acceso a la información pública, a la libre circulación y a la difusión cultural. ➤ La igualdad de oportunidades para disfrutar y participar en la vida artística y cultural. ➤ La libertad de elección y de ejercicio de las prácticas culturales. ➤ La participación desconcentrada y descentralizada de las regiones en la actividad artístico-cultural. ➤ La independencia de las regiones para ser gestoras de su desarrollo artístico-cultural y de su diversidad territorial. ➤ La defensa de los derechos humanos y el respeto por las minorías. ➤ La multiculturalidad y el respeto a la diversidad étnica y las expresiones culturales de los pueblos originarios. ➤ El derecho de toda persona de elegir su identidad cultural, en la diversidad de sus modos de expresión. ➤ La igualdad de género que garantice el respeto, las oportunidades y la no discriminación en la convivencia de la sociedad. ➤ La protección de los derechos de autor, de imagen y protección laboral que corresponde a los creadores, artistas e intérpretes. ➤ La participación real de la ciudadanía en la toma de decisiones, con mecanismos amplios de consulta ➤ La educación integral y armónica que respete los principios constitucionales y fomente la apreciación del arte y la cultura como motor de un espíritu crítico y reflexivo ➤ El respeto por un Estado facilitador de las oportunidades de acceso a la cultura y subsidiario con la actividad creativa, considerada ésta como un aporte sustantivo para el desarrollo del país ➤ La promoción del intercambio cultural en un mundo globalizado y la internalización de la cultura chilena 															
EJES ESTRATÉGICOS	<table border="1"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">Ejes</th> <th style="text-align: left;">Objetivos Propósitos y Estrategias.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="6" style="text-align: center; vertical-align: middle;">Creación Artística</td> <td>1-10 Fortalecer la creación artístico cultural</td> </tr> <tr> <td>11- 22 Visibilizar y fomentar las industrias culturales como motor de desarrollo</td> </tr> <tr> <td>23-28 Fortalecer y actualizar las normativas relacionadas con el arte y la cultura</td> </tr> <tr> <td>29-41 Contribuir a instalar los bienes y servicio artístico culturales en el escenario internacional</td> </tr> <tr> <td>42-46 Fortalecer el reconocimiento de los derechos de autor</td> </tr> <tr> <td>47-51 Promover la creación cultural vinculada a plataformas digitales a través de las nuevas tecnologías de la comunicación</td> </tr> <tr> <td rowspan="5" style="text-align: center; vertical-align: middle;">Participación Ciudadana</td> <td>52-59 Promover el acceso y la participación de la comunidad en iniciativas artístico culturales</td> </tr> <tr> <td>60-67 Generar acceso a una oferta artístico-cultural</td> </tr> <tr> <td>68-75 Promover la formación de hábitos de consumo artístico culturales en la comunidad</td> </tr> <tr> <td>76-83 Potenciar y promover el rol de los agentes culturales en la creación y difusión de las artes y la cultura</td> </tr> <tr> <td>84-86 Promover el intercambio de contenidos culturales a través de</td> </tr> </tbody> </table>	Ejes	Objetivos Propósitos y Estrategias.	Creación Artística	1-10 Fortalecer la creación artístico cultural	11- 22 Visibilizar y fomentar las industrias culturales como motor de desarrollo	23-28 Fortalecer y actualizar las normativas relacionadas con el arte y la cultura	29-41 Contribuir a instalar los bienes y servicio artístico culturales en el escenario internacional	42-46 Fortalecer el reconocimiento de los derechos de autor	47-51 Promover la creación cultural vinculada a plataformas digitales a través de las nuevas tecnologías de la comunicación	Participación Ciudadana	52-59 Promover el acceso y la participación de la comunidad en iniciativas artístico culturales	60-67 Generar acceso a una oferta artístico-cultural	68-75 Promover la formación de hábitos de consumo artístico culturales en la comunidad	76-83 Potenciar y promover el rol de los agentes culturales en la creación y difusión de las artes y la cultura	84-86 Promover el intercambio de contenidos culturales a través de
Ejes	Objetivos Propósitos y Estrategias.															
Creación Artística	1-10 Fortalecer la creación artístico cultural															
	11- 22 Visibilizar y fomentar las industrias culturales como motor de desarrollo															
	23-28 Fortalecer y actualizar las normativas relacionadas con el arte y la cultura															
	29-41 Contribuir a instalar los bienes y servicio artístico culturales en el escenario internacional															
	42-46 Fortalecer el reconocimiento de los derechos de autor															
	47-51 Promover la creación cultural vinculada a plataformas digitales a través de las nuevas tecnologías de la comunicación															
Participación Ciudadana	52-59 Promover el acceso y la participación de la comunidad en iniciativas artístico culturales															
	60-67 Generar acceso a una oferta artístico-cultural															
	68-75 Promover la formación de hábitos de consumo artístico culturales en la comunidad															
	76-83 Potenciar y promover el rol de los agentes culturales en la creación y difusión de las artes y la cultura															
	84-86 Promover el intercambio de contenidos culturales a través de															

		las nuevas tecnologías de la comunicación
	Patrimonio Cultural	87-96 Contribuir a que se valore y resguarde el patrimonio cultural material
		97-112 Contribuir a que se valore y resguarde el patrimonio cultural inmaterial
		113-121 Contribuir a fomentar el turismo cultural respetando la diversidad y la conservación del patrimonio cultural de la nación

Elaboración Propia en base al documento Política Cultural 2011-2016.