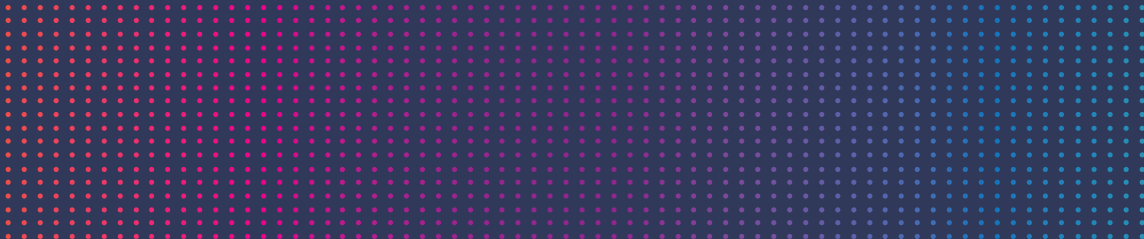




Ministerio de
las Culturas,
las Artes y
el Patrimonio

Gobierno de Chile



TRAYECTORIAS DE LA
INSTITUCIONALIDAD EN CULTURA:
DEL MODELO PARTICIPATIVO A LA
CREACIÓN DEL MINISTERIO

HAZ TU TESIS EN CULTURA 2015
CATEGORÍA POSGRADO

Claudia Andrea Baeza Cabello
Magíster en Gestión y Políticas Públicas
Universidad de Chile



RESUMEN

El ensayo intenta explicar por qué el Consejo de la Cultura deviene en Ministerio. Se propone como tesis central del ensayo: "el fracaso de un modelo institucional de tipo *bottom up*, yace en la configuración del Estado y su falta de gobernanza moderna". A continuación, se indaga sobre las posturas de los actores en relación a la creación del Ministerio. Para este efecto, se presenta brevemente el diseño institucional del Consejo. Además, se configura un mapa de actores del campo cultural sobre la creación del Ministerio. Luego, desde la teoría de gobernanza moderna se intenta explicar el modelo del Consejo. Posteriormente, se aborda el análisis de los discursos e intervención de los actores sociales que se han hecho presentes en el Congreso sobre la creación del Ministerio. Finalmente, se reafirma la tesis que la falta de gobernanza moderna a nivel institucional socavó el modelo del Consejo, impidiendo que realizara su trabajo como lo plantea el mandato de su creación. La creación del Ministerio marca el término de una etapa en la que el Consejo era la "institución" de la Cultura, lo que plantea la necesidad de analizar los espacios de participación con respecto a la nueva institucionalidad.

Palabras clave: instituciones culturales, políticas culturales, participación cultural, desarrollo participativo



ENSAYO

INTRODUCCIÓN

La Cultura está en el corazón de las sociedades, por lo tanto, es un sector que involucra a toda la sociedad. Es por este hecho que desde la recuperación de la democracia en Chile, se buscó involucrar a representantes y expertos de la sociedad civil en la definición y formulación de las políticas culturales, creando el Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes¹. Sin embargo, con el avance de los años, el modelo del Consejo participativo se agotó como institución ¿Por qué fracasó una experiencia única de institucionalidad participativa como el modelo que fue implementado en el Consejo de la Cultura? Para resolver estas interrogantes se indagaron las diferentes posturas tanto de oposición activa como de apoyo activo a la creación de un Ministerio de Cultura, desde los distintos *stakeholders* en el campo cultural. De este modo, se busca explicar el devenir de este modelo de institucionalidad participativa desde el año 2003 hasta la actualidad.

De lo anterior, es importante destacar que los cambios generan muchas veces reticencias y en ocasiones oposición activa, la resistencia al cambio no es inherente al sector público solamente, es transversal a todo tipo de institución tanto público como privada. Bajo esta consideración la creación del Ministerio cuestiona la esencia misma de la institucionalidad cultural existente, ya que el Consejo de la Cultura desde sus inicios, se ha caracterizado como una institución participativa, todo el diseño de las políticas culturales responde a una organización *bottom up*, lo que significa que son los actores del campo cultural quienes proponen las inquietudes y temas a tratar en las políticas públicas. En este sentido, el Consejo de la Cultura ha funcionado con un claro énfasis en la participación en el diseño de las políticas culturales, y emerge como un modelo participativo único en el país, lo que es analizado a través del análisis documental de los discursos de los actores del campo cultural, éstos a su vez dan cuenta del lugar que ocupa la cultura y de una determinada visión de la sociedad en su conjunto. En síntesis, la creación del Ministerio vendría a socavar la esencia misma del Consejo, al mismo tiempo, marca el término de una etapa en la que el Consejo era la “institución” de la Cultura, lo que plantea la necesidad de analizar los espacios de participación con respecto a la nueva institucionalidad. De este modo, la tesis central en torno a este cuestionamiento se plantea: El fracaso de un modelo institucional de tipo *bottom up* yace en la configuración del Estado y su falta de gobernanza moderna.

¹ En adelante Consejo de la Cultura o por sus siglas CNCA.



A continuación, en el capítulo 2, se presenta el diseño institucional del CNCA, haciendo una breve presentación de la institucionalidad existente. Este ejercicio permite un análisis acabado de la institucionalidad actual y el abordaje a los planteamientos de los actores, al respecto de la nueva institucionalidad. Para cerrar este capítulo, se presenta un mapa de influencia y apoyo (al proyecto de ley que crea el Ministerio de la Cultura y el Patrimonio) de los actores del campo cultural.

El capítulo 3, se presenta la teoría de gobernanza moderna en torno a la institucionalidad pública, la inserción de esta teoría deviene en un eje central para comprender la presente institucionalidad, debido a que se trata de una institución participativa, a diferencia de todas las instituciones públicas del país, analizando específicamente el modelo del Consejo.

En el capítulo 4, se aborda el análisis de la discusión parlamentaria en torno a la creación del Ministerio de Cultura, a partir de los discursos e intervención de los actores sociales que se han hecho presentes en el Congreso tanto en espacios como la Comisión de Cultura o la figura de Audiencias.

Finalmente, en el capítulo 5 se presentan las conclusiones de este escrito y las respuestas a la pregunta que guio este ensayo y tesis.


INSTITUCIONALIDAD CULTURAL EN CHILE

Al hablar de políticas culturales, entonces, estamos hablando de medidas o políticas dirigidas explícitamente al campo de la cultura con el fin compartido comúnmente del desarrollo de este campo, tal como la política económica [...]busca el desarrollo económico de una sociedad.

Garretón, 2008:76.

1. DISEÑO INSTITUCIONAL

En el año 2003, por medio de la ley 19.891 se creó el CNCA. Uno de los objetivos su creación fue subsanar la institucionalidad “fragmentada [...] en múltiples organismos gubernamentales de cultura, y dispersa puesto que tales organismos dependían de diferentes ministerios y no existía ninguna instancia de coordinación interministerial de esos organismos” (Squella, 2009:116). El gran consenso generado en torno a la creación de este organismo pasa por la historia del país. Durante la década de 1990 la frase “Chile está en



deuda con la cultura” (Squella, 2009:118) era bastante recurrente, tal como lo plantea Squella había una premura entre los “agentes culturales por disponer de una nueva institucionalidad cultural pública, una tarea pensada mas no realizada” (Squella, 2009).

De lo anterior, la primera interrogante que surge es una que se refiere al tipo de institución instaurada, es decir por qué se da preferencia por un Consejo y no un Ministerio, ya que con el pasar de la primera década de existencia del Consejo, los diversos actores del campo cultural evalúan y reconocen la necesidad de un Ministerio, que aúne toda la institucionalidad cultural del país, y además que posea la capacidad de establecer relaciones interministeriales. Para indagar en ese cuestionamiento, es necesario rebobinar hasta el año 2000, “cuando el presidente Lagos se propuso diseñar, hacer aprobar por el Congreso Nacional y poner en marcha una nueva institucionalidad cultural, la mayoría de los agentes culturales prefería la figura de un Ministerio [...] muchos de los agentes culturales creían que la deuda sólo podía saldarse mediante la creación de un Ministerio”. Siguiendo a Squella (2009:123), la preferencia por un Consejo se explica por la necesidad de corregir la dispersión y fragmentación de la institucionalidad cultural con una figura [el Consejo], que poseía todas las ventajas de un Ministerio sin ninguno de sus inconvenientes, lo que ahora se ha diluido en el tiempo. Es más, el Consejo permitía que el órgano directivo superior interno fuese colegiado y pluripersonal, es más su presidente al tener rango de Ministro se podría relacionar directamente con el Presidente de la República y acceder a todas las facultades de este cargo, como asistir a las comisiones del Senado y de la Cámara de Diputados, entre otras (Squella, 2009:124). De acuerdo con Squella, el escenario estaba constituido, por un lado, por los agentes culturales y artistas que defendían una figura de Ministerio, y, por otro lado, por el gobierno que planteaba un Consejo. Sin embargo, el primer proyecto de ley que creaba el Consejo, en la Cámara de Diputados cuando llegó a la sala no obtuvo los votos para su aprobación, en consecuencia, el ejecutivo recurrió a una facultad constitucional para llevar el proyecto al Senado y conseguir su aprobación, junto con una estrategia política consistente en el trabajo de cuatro Ministros para alinear a los parlamentarios de gobierno. Finalmente, el proyecto se aprobó en ambas cámaras con bastante revuelo, ya que la presión de los sectores involucrados, dirigentes de organizaciones artísticas y culturales levantaron sus voces por medio de una concurrida visita a la Moneda y conversaciones con parlamentarios. En síntesis, todos se unieron para defender el proyecto y no se habló más de un Ministerio.

En esta nueva institucionalidad, por un lado, se mantuvo a la DIBAM², el CMN³ y el Consejo de Calificación Cinematográfica en el Ministerio de Educación. Mientras que, por el otro lado, se creó la nueva figura del Consejo de la Cultura para diseñar las políticas públicas bajo un modelo *bottom up* para la formulación de la Política Cultural. Siguiendo a Peters (Moreno, 2013) se distinguen dos modelos para formular políticas públicas el de tipo *bottom up*, y un

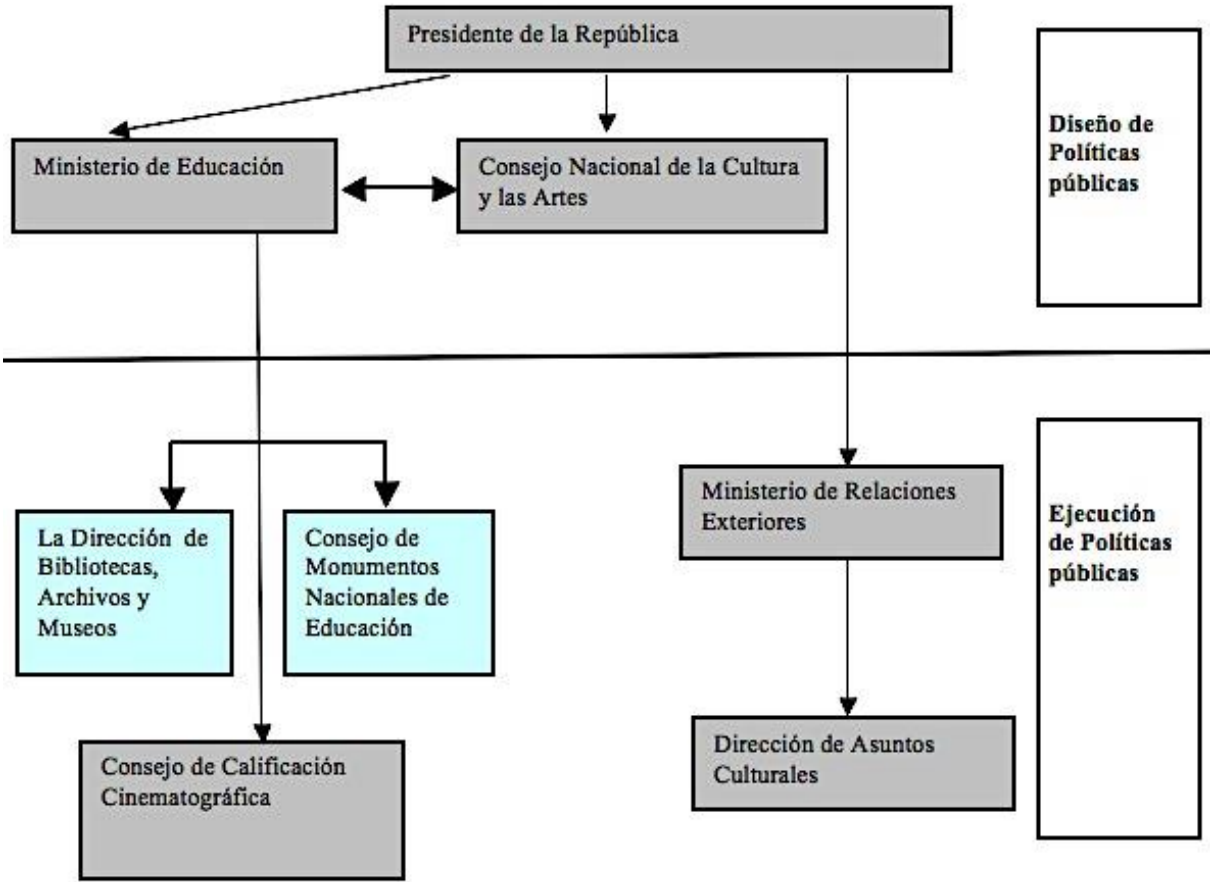
² Siglas para Dirección de Archivos de Bibliotecas y Museos.

³ Siglas para Consejo de Monumentos Nacionales.



segundo modelo *top down*. El proceso de formulación de políticas culturales ha seguido el modelo de tipo *bottom up* desde sus inicios en el año 2003. Sin embargo, hay que “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 la decisión final corresponde al gobierno” (Moreno, 2013:24). La institucionalidad cultural a partir de ese momento funciona con la siguiente configuración:


Figura 1. Institucionalidad cultural



Fuente: P. Moreno (2013: 71).

a. De las políticas culturales

Hay un factor importante que destacar sobre la existencia del CNCA, que es la fórmula participativa en la etapa de formulación de las políticas culturales, una de las funciones principales del Consejo. La política cultural en tanto se puede definir como “aquellas directrices que orientan y dan coherencia y sentido a las decisiones igualmente públicas que cualquier poder, Ministerio, servicio u organismo del Estado adopte en materia cultural, las



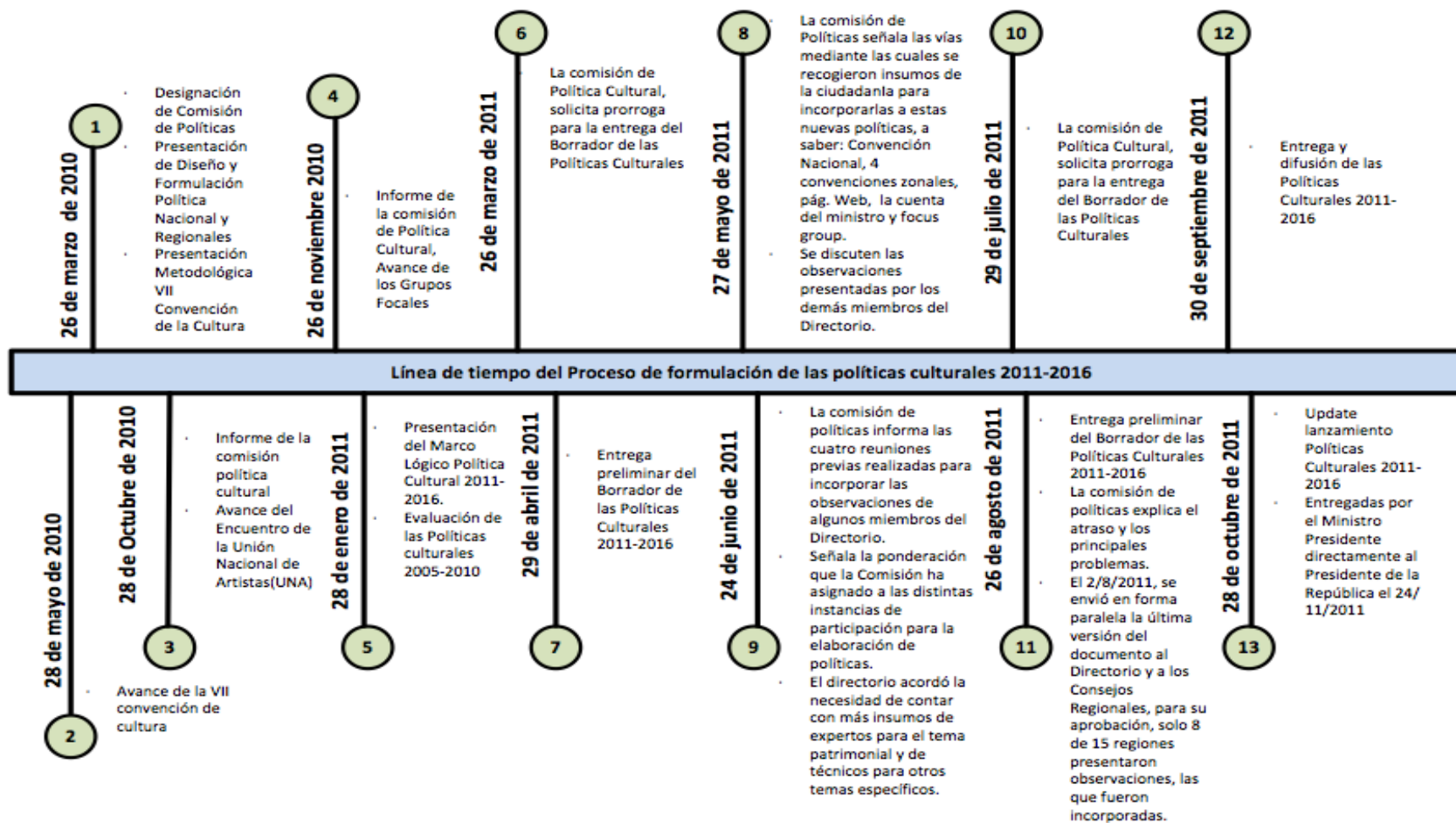
cuales constituyen una guía o referencia para la actividad que en el campo cultural desarrollan organizaciones de tipo privado”. (Squella, 2009:110) Los dos procesos de **formulación** de políticas que ha realizado el CNCA, corresponden a un proceso consultivo que obedece al modelo *bottom up*, estos son:

- Política Cultural 2005-2010. “Chile quiere más cultura”.
- Política Cultural 2011-2016.

En términos, de participación la formulación de políticas culturales del Consejo de la Cultura, es el resultado de un proceso de consulta participativa, de algún modo, un laboratorio de la gobernanza local. Sin embargo, la institucionalidad de nuestro país es de tipo burocrática y tradicional, por lo que, el Consejo en su definición de políticas no escapa a la exclusión de algunos sectores de la sociedad, ya que según Moreno “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” (Moreno, 2013:48-51).

Al respecto de la participación, es importante destacar que la posición de Directorio en la estructura jerárquica del Consejo cambió (Moreno, 2013:72) en el año 2009. De este modo, el Directorio para el año de la creación del Consejo de la Cultura era el órgano directivo superior y pluripersonal, colegiado con una presencia de la sociedad civil (Squella, 2009), es decir se encontraba en el nivel más alto de la estructura, para el año 2009 se cambia la estructura y se ubica al lado del Ministro Presidente (Jefe del Servicio) como un órgano asesor, esta vez el Ministro Presidente aparece en el nivel más alto del Consejo, esto denota una conformación más tradicional, el Ministro asesorado por un Directorio, asimismo, se acentúa este carácter vertical del presidencialismo, la estructura pluripersonal no sobrevivió a la burocracia tradicional.

Figura 2. Proceso de formulación de la política cultural 2011-2016



Fuente: P. Moreno (2013:84).


b. El quiebre del CNCA como entidad participativa

La institucionalidad pública organizada a partir de la creación del Consejo, sufrió grandes cambios como ya se ha explicado, debido principalmente a su carácter participativo, toda la institucionalidad cultural se transformó en torno a este organismo. Hay que considerar que cuando se habla de institucionalidad cultural “incluimos por cierto a los organismos públicos que tienen competencias en el campo de la cultura[...] éstos son sólo uno de los componentes de la institucionalidad cultural pública de un país los demás componentes son los siguientes: políticas culturales públicas; organismos públicos (ministerios, subsecretarías, servicios públicos, etc.); personal a cargo de la gestión de esos organismos; presupuestos que financien tales organismos; instrumentos de asignación de recursos públicos; estímulos de carácter estable que incentiven la acción privada en el ámbito de la cultura; y disposiciones internacionales convenidas por el Estado y normas constitucionales, legales y reglamentarias internas que den expresión y sustento normativo a todos los componentes previamente señalados” (Squella, 2009:106).

La conformación del actual Consejo de la Cultura, en materia de organismos públicos, adolece de una debilidad, debido a que los organismos como la DIBAM y el CMN, que representan la institucionalidad pública en materia de Patrimonio, aún permanecen en el Ministerio de Educación. “Mientras que, por otro lado, hay un Consejo Nacional de la Cultura y las Artes cuyo objeto, además de apoyar las artes y la difusión de la cultura y promover la participación de las personas en la vida cultural del país, es[...]contribuir a conservar, incrementar y poner al alcance de las personas el patrimonio cultural de la nación[...]un Ministro de Educación nunca podrá dedicar a los temas de cultura y patrimonio[...]sino el escaso tiempo y energías que le resten luego de atender[...]el área propiamente educacional de su cartera[...]la educación se come a la cultura” (Squella, 2009:121-122). Es decir, que la permanencia de instituciones como DIBAM y el CMN en el Ministerio de Educación coadyuva a que esos sectores no puedan avanzar, ni menos coordinar con el CNCA.

Las expectativas en relación al Consejo, se exponen claramente en el estudio realizado por Moreno (2003:65), de las que se presenta una síntesis:

- El Carácter excepcional de la estructura y facultades que se otorga por la Ley 19.891 al CNCA, en lo que se refiere a las facultades de planificar y normar, que poseen sólo los Ministerios, además de supervigilancia directa con el Presidente de la República, tal como lo planteaba Squella, las facultades de un Ministerio sin sus complicaciones.
- La Incorporación de Consejos de la Sociedad Civil, "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" (Moreno, 2013:67).


- Protección, fomento y resguardo del ámbito patrimonial mediante la coordinación de los órganos involucrados, los cuales no dependen jerárquicamente del CNCA, esto es el CMN y la DIBAM.

De lo anterior, se puede concluir que si bien las facultades del Consejo son amplias en muchas ocasiones se ha visto limitado en su ejercicio, esto se explica porque “todo acto administrativo del Consejo que, según las leyes, exija la intervención de un Ministerio, deberá realizarse a través del Ministerio de Educación” (Moreno, 2013:67). Además, la institucionalidad patrimonial radica en el Ministerio de Educación, a través de CMN y DIBAM, sin embargo, “dada la condición de servicio público del Consejo de la Cultura, está impedido de ejercer lo que la propia ley le mandata en cuanto a coordinación sobre otros servicios cuya dependencia está radicada en otros ministerios. Esta situación ha ido agudizando una serie de duplicidades que diluyen las responsabilidades, haciendo poco eficaz y eficiente el uso de los recursos. A ello se suma la falta de competitividad respecto de otros ministerios en cuanto a sueldos, conformación de plantas funcionarias, así como problemas de jerarquía administrativa y de homologación con otros ministerios tanto nacionales como con los ministerios de cultura internacionales”. (CNCA, 2011b:27)

Una de las fortalezas del Consejo es en relación a su definición de política, ya que están diseñadas independiente de cada gobierno, es más su diseño contempla 5 años, mientras que la duración de cada período presidencial corresponde a 4 años. Sin embargo, esto no ha sido garantía de una independencia total de los períodos presidenciales, lo que se presenta un poco más adelante. A pesar, de esta fortaleza la designación del presidente del Directorio del Consejo, se realiza cada 4 años por cada gobierno. En adición, otra fortaleza reconocida del Consejo ha sido la descentralización de los fondos concursables, los que se gestionan a nivel regional, esto para responder a la descentralización territorial propuesta en la conformación del Consejo.

En síntesis, las expectativas esperadas, por un lado, sobre la estructura, la participación, las facultades, el resguardo del patrimonio, entre otras, y, por otro lado, la falta del alcance y logros de éstas a cabalidad, que con el pasar del tiempo se han hecho más evidentes, generan tensiones dentro del Consejo, entre el Consejo y la institucionalidad cultural, y entre el Directorio y cada gobierno, y que especialmente se acentuó en el período 2010-2014.


Estas tensiones presentes en el Consejo, tienen directa relación con el planteamiento de la tesis de este ensayo. Esto se explica desde la gobernanza moderna, ya que la institucionalidad cultural es planteada bajo este modelo, uno de tipo participativo mientras que el Estado



actualmente funciona de forma tradicional, jerárquica, donde las decisiones se toman desde arriba (modelo *top down*). Las tensiones que se plantean a continuación siguen esta línea:

c. Síntesis de tensiones del CNCA

- **Designación del Presidente del Directorio:** Tal como se ha expuesto, el Presidente del Directorio es designado por el Presidente de la República dentro del actual "modelo de institucionalidad cultural pública, no es posible eliminar" (Squella, 2009:132). La ley define al Consejo como un organismo autónomo, pero la designación del Ministro Presidente escapa a esa independencia.
- **Toma de decisiones:** "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" (Moreno, 2013:36). Sumado a esto, estas reparticiones están en el Ministerio de Educación, lo que dificulta aún más la implementación de las políticas. En el año 2010, el Ministro presidente reconoce esta descoordinación y plantea "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 sólo 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 citado en Moreno, 2013:67)
- **Modernización del Estado:** en el año 2010, con el arribo de un nuevo gobierno, se generan nuevas tensiones, debido a las prioridades del programa del gobierno entrante, que entre otras cosas propone mejorar la gestión del servicio y crear un Ministerio de Cultura, este último para superar las dispersiones y duplicidad de funciones persistentes entre el Consejo, CMN y DIBAM. La tensión principal se presenta entre los miembros del Directorio, debido a las distintas posiciones que tomaron frente a estas propuestas (Moreno, 2013:38). Sin embargo, y muy a pesar del trasfondo en la creación de un Ministerio, las divergencias son en relación a la forma más que al fondo. Esto




significa, que algunos directores consideraron que la falta de consulta al Directorio, sobre este cambio de institucionalidad pasaba a llevar las facultades del Consejo, lo que no queda claro finalmente, ya que, para algunos directores, Pablo Dittborn y Héctor Gaete, no es atribución del Consejo determinar la institucionalidad. (Acta sesión ordinaria n° 80, 27/05/2011)

- **Posición del Directorio:** tal como se expuso anteriormente, el Directorio en el año 2009 fue cambiado de lugar, como un organismo asesor del Ministro Presidente. A lo que responde Cruz Coke “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 citada en Moreno, 2013). De esta forma, se mantiene el Directorio a un costado del Ministro Presidente en el organigrama.

Es más, lejos de resolver estas tensiones se acentúan, especialmente la relación entre el Directorio y el Ministro Presidente del Consejo, que se hizo evidente en la sesión ordinaria de mayo del año 2011. En aquella instancia, Drina Rendic expone su descontento por la falta de consideración de las facultades del Directorio, en materia de política pública, legislativa y sobre la redacción del proyecto de ley que crea el Ministerio, entre otras. A lo que el Ministro Cruz Coke responde “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” (Moreno 2013:40).

Finalmente, se genera un consenso sobre la creación de una nueva institucionalidad, tomando en consideración que el anuncio al país sobre este proyecto ya estaba hecho. Cabe destacar que sólo la Directora Cecilia García Huidobro plantea que toda la institucionalidad cultural ha sido diseñada en forma consensuada y en respuesta al momento político por el que pasaba el país, además enfatiza que no cree que el Consejo no funciona, sino que “en cada etapa, se ha buscado la mejor vía y eso es lo que nos toca hacer ahora” (Acta sesión ordinaria n° 80, p. 11, 27/05/2011). Tal como lo planteaba Squella hace 8 años que “la mayoría de los agentes culturales prefería la figura de un Ministerio, tal vez porque consideraba que, de esa manera más ostensible, la fragmentación y dispersión que nuestra institucionalidad cultural pública acusó a lo largo de todo el siglo XX [...] muchos agentes culturales creían que la deuda sólo podía saldarse mediante la creación de un Ministerio de Cultura” (Squella, 2009:123). Es posible, que los actores del campo cultural, esperan de algún modo que se salde esa deuda.

2. PARTICIPACIÓN EN EL NUEVO MINISTERIO



La participación dentro del CNCA es una institución, participación que se puede dar en un contexto socio-político donde exista gobernanza moderna. En consecuencia, la creación del Ministerio genera una serie de interrogantes sobre el futuro de instancias como la Convención Nacional, los Consejos Sectoriales, los Consejos Regionales, entre otras.

La pregunta que se cierne sobre todo el campo cultural es ¿qué sucederá con la participación dentro de una institución como un Ministerio? Este cuestionamiento está presente en todos los sectores incluyendo el Directorio, según el Director Gustavo Cárdenas se está frente a 2 posibles escenarios, en sus palabras⁴:


- Que se cree un ministerio tradicional y se prescinda de la relación con representantes de la sociedad civil.
- Que se cree un ministerio en que se incorpore una instancia o injerencia de representantes de la sociedad civil. en este último caso, estima que podrían ocurrir 2 cosas: a) que la instancia en que se recoja esta participación de la sociedad civil, sea consultiva, no vinculante o b) que sea una instancia con capacidad vinculante que participe en las directrices del ministerio y en la coordinación de políticas.

Si bien, los miembros del Directorio apoyan la idea de crear un Ministerio, destacan la importancia de mantener los espacios de participación en esta nueva institucionalidad. Para el Director Héctor Gaete “la participación que está establecida en la norma hoy, es una participación no consultiva, sino decisoria que la nueva institucionalidad debiera mantener. Si se pasara a un carácter consultivo sería un retroceso” (CNCA, 2011), a lo que se suma la Directora María Fernanda García, quién “estima que el Ministerio de Cultura que se cree no tiene por qué ser igual al resto y en ese sentido estima necesario idear una fórmula que permita mantener la participación de la Sociedad Civil” (CNCA, 2011:7).

Es evidente, por parte de todos los actores que la participación es el eje central del actual Consejo de la Cultura (también el CMN tiene espacios participativos), y que además hay un consenso sobre continuar esta fórmula en una estructura institucional de tipo ministerial. Sin embargo, tal lo planteó el Director Gaete, la participación está establecida en la ley, lo que no estaría en discusión, pero el temor sobre perder el espacio ganado está presente de todas maneras.

Aunque, la participación está en el centro del Consejo, hay ciertas voces disidentes al respecto de los espacios participativos actuales. Esto se hizo presente en la instancia de consulta sobre el proyecto del Ministerio, ya que se planteó que “la participación ciudadana en el CNCA no


⁴ Director Gustavo Cárdenas en sesión ordinaria n° 80, 27 mayo 2011, (CNCA, 2011)



es tal y manifiesta la sensación de carencia de participación ciudadana que de alguna manera alerta sobre una voz ciudadana que no está en el CNCA” (CNCA, 2015:67). Entre las falencias identificadas las más destacadas son las siguientes:⁵

- Falta de participación y representación más amplia (lo que impide avanzar hacia una participación cultural y social) que fortalezca la democracia y garantice, que todos los habitantes sean sujetos de derechos culturales.
- Falta de participación de pueblos originarios, niños, jóvenes, adultos mayores, personas con capacidades diferentes, etc.
- La participación cultural es limitada debido a las carencias de infraestructura cultural o de programación y de profesionalización de los agentes culturales, a nivel local y regional.
- La información del CNCA no baja a la ciudadanía, se visualiza al Consejo como institución lejana, lo que atenta contra la participación. Sin la información, no es posible garantizar una participación de carácter vinculante.
- Las instancias colegiadas desincentivan la participación y la integración de profesionales idóneos, porque se encuentran sujetos a múltiples inhabilidades e imposibilitados de recibir renta, por su dedicación a las labores asignadas por la ley 19.891. Es necesario definir estándares de calidad para el trabajo de los órganos colegiados, elevando sus índices de confiabilidad y transparencia, acompañados de una metodología de trabajo que permita conocer públicamente esa labor y que los actores sociales participen de forma pluralista.
- Se requiere de una estructura orgánica, que contemple un adecuado despliegue territorial, de modo de eliminar las inequidades entre comunas rurales y urbanas.
- Hay desconocimiento sobre la participación en las políticas culturales, se reconocen como deficientes, muy vertical, con agentes marginales que no se sienten incluidos.
- Una carencia de confianza social en la representatividad de los órganos colegiados, que se acrecienta por la atomización de los gremios y organizaciones sociales y de una participación cultural que no se canaliza a través del CNCA. Quedan fuera las juntas de vecinos, unidades vecinales, entre otras. La solución comienza por mejorar la coordinación, la difusión y el trabajo de la institucionalidad con las bases sociales.
- La institucionalidad actual para muchos resulta elitista.

⁵ Parfraseado de "Encuentros Ciudadanos: Ministerio de la Cultura, las Artes y el Patrimonio, Informe Consolidado Nacional (CNCA, 2015:67-68).



En síntesis, se plantea que “la participación fue la gran deuda de los gobiernos de la concertación y que se cumple básicamente, en el mejor de los casos, con la norma, existiendo experiencias deficientes en materia cultural, como la consulta virtual del año 2012. La demanda consiste en generar participación democrática sin restricciones” (CNCA, 2015:69). sobre la bajada de la información, se debe recordar que en el directorio existía la misma demanda, sobre una falta de información oportuna, por ejemplo, en relación al anuncio sobre la creación del ministerio de cultura, para aquella ocasión los directores del consejo de la cultura, se enteraron por la prensa.

GOBERNANZA Y MODELO DE PARTICIPACIÓN EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As I see it, people who are trying to advocate change
are like surfers waiting for a big wave.

Kingdon, 2003:165.

El capítulo anterior que trata sobre la institucional cultural existente, ha permitido entregar las herramientas para comprender la tan peculiar institucionalidad cultural del país. Si bien, y tal como se pudo apreciar, el Consejo de la Cultura goza de participación vinculante por medio del Directorio y los Consejos Regionales, por lo tanto, es dentro de la institucionalidad del país una figura única, experimento de participación en el sistema público, que se puede tratar de comprender mediante la teoría de la gobernanza moderna. Sin embargo, hay que considerar y recordar las palabras de Squella, quién declaró que el Consejo “no es propiamente un modelo ni una vía, sino tan sólo una figura” (Squella, 2009:139) en el contexto de la creación del Consejo.

1. LA GOBERNANZA MODERNA

Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico [...] En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones [...] Los actores corporativos privados que representan un papel en la gobernanza moderna son principalmente las grandes firmas, los sindicatos, las asociaciones empresariales

y otros tipos de organizaciones de intereses, así como las asociaciones de bienestar público más grandes.

Mayntz, 2001:1.


De acuerdo a la definición de gobernanza “las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas” (Mayntz, 2001), la figura del Consejo refleja los principios de ésta en la formulación e implementación de las políticas públicas. Desde la teoría (y basada en la experiencia de otros países), Mayntz plantea una serie de requisitos necesarios, de modo que este tipo de gobernanza sea realmente participativa:

Cuadro 1. Pre-requisitos para la gobernanza moderna

- El poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente. Las autoridades políticas tienen que ser fuertes [...] haber sido legitimadas democráticamente [...] que las autoridades políticas manejen recursos suficientes como para llevar a cabo las decisiones que se tomen; tienen que ser lo suficientemente diversificadas como para responder a las diferentes necesidades de regulación y poseer especial competencia en sus campos respectivos.
- Para poder pasar del campo público al privado en la gobernanza moderna, tiene que existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada y bien organizada [...] una comunidad de ciudadanos, de individuos que disfrutan de igualdad ante la ley, así como de un conjunto de derechos fundamentales, y cuya libertad de perseguir sus metas privadas sólo está restringida por el mismo derecho de los demás, y por los derechos de la **res pública** que derivan de su condición de ciudadanos. **Una sociedad civil no puede existir donde hay gran desigualdad social.**
- La sociedad civil tiene que estar diferenciada funcionalmente en subsistemas, [...] **tiene que estar bien organizada.** Tiene que haber actores corporativos que representen diferentes intereses funcionales, así como diferentes intereses socioeconómicos, es decir organizaciones como sindicatos, asociaciones empresariales, organizaciones de proveedores de cuidados de salud, de institutos científicos o de investigación científica, y organizaciones que representen los intereses de los consumidores o valores ecológicos [...] las organizaciones de intereses deben ser suficientemente autónomas y hábiles como para negociar con intereses opuestos y con las autoridades del Estado, ambos necesarios y significativos. Finalmente, entre los diferentes grupos sociales y organizaciones tiene que existir [...] una identidad común. La nación puede constituir el marco de referencia de esa identidad, pero su base debe ser la integración social y cultural [...] Los actores corporativos tienen que ser cada uno eficiente en su propia esfera, sin que ninguno domine a los demás, y deben cooperar en la formulación de políticas públicas, en vez de limitarse a pelear entre ellos.

Fuente: Mayntz, 2001.

Los pre-requisitos desarrollados en la teoría de Mayntz, se presentan con la finalidad principal de resolver los problemas que aquejan a los actores. En este contexto, se presentan tres tipos de actores: aquellos que se ven afectados negativamente por el problema; aquellos



que ocasionan el problema; y quiénes tratan de resolverlo. Los temores que enfrentan especialmente los tomadores de decisiones, tiene que ver con “la pérdida de control del Estado”, sin embargo, “los actores estatales que participan en las redes de políticas juegan un papel especial y privilegiado, puesto que tienen medios fundamentales de intervención”, lo que se puede apreciar en la toma de decisiones en el Consejo. Finalmente, es el Estado quien posee el “derecho de ratificación legal, así como el derecho de intervención mediante acciones legislativas o ejecutivas si esa autorregulación demuestra ser ineficaz” (Mayntz, 2001).


A la luz de la teoría de gobernanza (Mayntz, 2001) se hace evidencian las falencias en el área de la participación del Consejo. Según la autora existen una serie de pre-requisitos (cuadro nº 1) para que exista gobernanza moderna, en esa línea se revisa a continuación a grandes rasgos, las condiciones locales para cumplir estos pre-requisitos:

“El poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente”. Chile es uno de los países con reconocida concentración económica, una gran brecha de ingresos entre el primer y último quintil (Gini⁶ 50,5; 2013). Esto unido a las grandes diferencias entre la educación pública y pagada; la segregación geográfica por nivel de ingresos y educación, de lo cual Santiago es la máxima expresión. En consecuencia, el poder no se encuentra disperso en la sociedad, sólo el poder económico se encuentra concentrado, principalmente en 7 grupos económicos (Universidad del Desarrollo, 2014), mientras que el poder político se hereda dentro de una oligarquía política, en la que las minorías políticas no tienen cabida, a excepción de un par de ejemplos emblemáticos, que se suscitaron en las últimas elecciones parlamentarias, como lo es el caso de Iván Fuentes y Gabriel Boric, ambos diputados, por Aysén y Punta Arenas, respectivamente.

Siguiendo con la primera de las condiciones propuestas por Mayntz: “que las autoridades políticas manejen recursos suficientes como para llevar a cabo las decisiones que se tomen”. En el caso del Consejo de la Cultura se ha podido encontrar algunas políticas culturales (2005-2010), que no fueron llevadas a cabo por falta de presupuesto o por falta de “poseer especial competencia en sus campos respectivos”. Es decir, políticas que no pudieron efectuarse debido a que el Consejo no tenía las competencias como institucionalidad, o las competencias yacían en un Ministerio diferente al Ministerio de Educación, y, por lo tanto, no fue posible cumplir las políticas diseñadas.

La segunda condición para tener gobernanza moderna, Mayntz (2001) plantea que “tiene que existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada y bien organizada [...] Una sociedad civil no puede existir donde hay gran desigualdad social”. Al revisar esta condición, hay dos hechos centrales que destacar, en primer lugar, en Chile no existe una sociedad civil

⁶ <http://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI>



fuerte, por varias razones que tienen relación con la historia política reciente y no tan reciente también. En segundo lugar, el país presenta una enorme inequidad social. Es decir, sólo por no cumplir esta condición una gobernanza real y participativa, debería comenzar por cambios en la sociedad en su conjunto, una sociedad que presente equidad social y económica, lo que permitirá entregar el marco para tener gobernanza moderna o *governance*.

Finalmente, la última condición que plantea la autora está referida a las características que debe cumplir una sociedad civil muy organizada. Si bien, en Chile durante las últimas décadas se han creado una cantidad importante de ONG (existen por lo menos 55 organizaciones no gubernamentales⁷), como representantes de la sociedad civil en las más variadas materias: como derechos del consumidor, CONADECUS; ambientales, Chile Sustentable, CODEFF; derechos de la mujer, La Morada, etc. aún se presenta una enorme carencia en esta área. Además, éstas no tienen el poder político, ni presentan el nivel de organización necesaria para la gobernanza moderna. Esto sumado, a la falta de actores corporativos en el país y el requerimiento de “autonomía y habilidad para negociar con intereses opuestos y con las autoridades del Estado, ambos necesarios y significativos,” lo que no se cumple.

Lo anterior, es trascendental para el caso estudiado, debido a que muchas de las limitaciones, por no decir todas, tienen que ver con este contexto, se trata de un campo en el cual no fue posible desarrollar la gobernanza moderna, ya que el país carece de las condiciones para que se diera en forma efectiva. Junto con estas carencias, la forma de gobernar en el aparato estatal responde a la burocracia tradicional tipo *top down*, lo que generaba una piedra de tope para las acciones del Consejo. La teoría de gobernanza moderna permite explicar las razones, de por qué una figura como el Consejo de la Cultura no fue capaz de perdurar en el tiempo en una nación como Chile, con una sociedad civil débil, con organizaciones sociales también débiles y una tremenda desigualdad socio-económica.

2. APLICACIÓN MODELO DE GOBERNANZA: EL CASO DEL CONSEJO DE LA CULTURA

Blanco y Gomá (2003) proponen una cierta tipología para contrastar empíricamente a las redes de *governance*.⁸ A partir de las dimensiones propuestas por los autores se pueden ver las variaciones de las redes de *governance* local, lo que se presenta a continuación corresponde a dos tipos ideales, el caso (1) y el caso (2), que representan ambos extremos de lo que podría ser una red de *governance*:

⁷ Fuente: Acción, Asociación Chilena de Organismos no Gubernamentales.

⁸ Los autores (Blanco y Gomá, 2013) usan el anglicismo *governance* para hablar de gobernanza moderna.

Tabla 1. Dimensiones de definición de una red de *governance*

Red de <i>governance</i> Dimensiones de definición	Variables	(1)	(2)
Configuración básica de la red	1. Densidad	Baja (- actores)	Alta (+ actores)
	2. Complejidad	Homogénea	Heterogénea
	3. Intensidad relacional	Sistemática	Puntual
Relaciones internas de poder	4. Capacidades de incidencia	Simétricas	Asimétricas
	5. Tipo de recursos dominantes	Materiales	Simbólicos
Distribución de intereses y reglas del juego	6. Posiciones iniciales	Acuerdo	Contradicción
	7. Estrategias internas	Negociación	Confrontación
Relaciones con el entorno de la red	8. Tipo de respuesta dominante	Proactiva	Reactiva
	9. Permeabilidad	Baja	Alta
	10. Impacto mediático	Reducido	Elevado

Fuente: Blanco y Gomá (2003).

En la siguiente tabla, se pueden apreciar todas las dimensiones planteadas por los autores (Blanco y Gomá, 2003), las que fueron aplicadas a la experiencia que representa el Consejo de la Cultura y de las Artes como institucionalidad participativa:

Tabla 2. Dimensiones Aplicadas al caso del Consejo

Red de <i>governance</i> Dimensiones de definición	Variables	CNCA
Configuración básica de la red	1. Densidad	Alta (+ actores)
	2. Complejidad	Heterogénea
	3. Intensidad relacional	Sistemática
Relaciones internas de poder	4. Capacidades de incidencia	Simétricas +/-
	5. Tipo de recursos dominantes	Simbólicos +/-
Distribución de intereses y reglas del juego	6. Posiciones iniciales	Acuerdo
	7. Estrategias internas	Negociación
Relaciones con el entorno de la red	8. Tipo de respuesta dominante	Proactiva +/-
	9. Permeabilidad	Baja
	10. Impacto mediático	Reducido +/-

Fuente: realización propia a partir de Blanco y Gomá 2003.

Sumado a estas dimensiones, Blanco y Gomá (2003:8) plantean cinco variables básicas, que conforman un modelo para caracterizar experiencias de *governance* en red, participativa y de proximidad. Las variables descritas⁹ por los autores son las siguientes:

⁹ Las variables son presentadas y definidas por Blanco y Gomá (2003:8), acá se citan en forma resumida.

- **El grado de profundización participativa**, es decir, de pluralismo, apertura y extensión participativa de estas experiencias, esta variable puede ser alta, media o baja;
- **La transversalidad**, tanto de contenidos como de la red de actores implicados, sus valores son avanzada/limitada;
- **La innovación conceptual**, puede ser baja, media o potente;
- **El impulso a redes de capital social**, en referencia a la capacidad que tengan esos procesos de generar dinámicas de confianza, acuerdo, intercambio, cooperación y participación de los actores, los valores son débil, moderado, fuerte;
- **La capacidad de transformación sustantiva de las condiciones de vida de la gente** y que no sólo adquirieran sentido en el plano formal-procesual, puede ser altos, medios, bajos.

Tabla 3. Modelos de Prácticas participativas de proximidad

VARIABLES EXPERIENCIAS	Profundización participativa	Transversalidad	Innovación conceptual	Impulso a redes de capital social	Rendimientos sustantivos
VII Convención Nacional	Alta	Avanzada	Media	Fuerte	Altos
Grupos focales	Alta	Limitada	Media	Fuerte	Altos
Convenciones zonales	Alta	Limitada	Media	Moderado	Altos
Políticas sectoriales	Media	Limitada	Media	Fuerte	Altos
Plan Tu voz crea cultura	Alta	Avanzada	Potente	Moderado	Altos
Consulta ciudadana web (Ministerio de Cultura)	Media	Avanzada	Potente	Débil	----
Cuenta Pública Anual 2014	Alta	Avanzada	Potente	Fuerte	-----
Consulta indígena	Media	Limitada	Potente	Fuerte	Altos
Descripción de Modelos					
<p>VII Convención Nacional: es el espacio más amplio de participación de la institucionalidad Cultural Pública Chilena, establecido para la reflexión y diálogo, a partir del año 2004, los actores son representantes de las Instituciones Culturales Públicas y 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.</p>					
<p>Grupos focales: se trata de un espacio para la deliberación, la discusión y reflexión, se puede observar una mayor incidencia de la participación en la definición de políticas culturales 2011-2016. Los actores incluyen 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.</p>					

Convenciones zonales: es un espacio para la reflexión en torno a los grandes temas que abarca la política cultural, desde una perspectiva local. 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. Su objetivo es entregar la Cuenta Pública participativa a la ciudadanía de la gestión, políticas, planes, programas y acciones desarrolladas en el período anterior, además recoger su vez preguntas y planteamientos de la ciudadanía. 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.

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.

Plan Tu voz crea cultura: se trata de un plan que congrega una serie de espacios participativos, mediante el cual el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) ha canalizado la participación ciudadana en el diseño de la indicación sustitutiva que se presentará al Congreso. Este plan incluye 2 fases, la primera fase se realizó entre abril y agosto del 2013, esta incluyó 26 Encuentros Regionales (diálogos ciudadanos), Foro web (ventanilla virtual), Audiencias con la Ministra y los Consejos de la Sociedad Civil (del Libro, Música y Audiovisual). Encuentro que permitieron la generación del Proyecto Sustitutivo de Ley del Ministerio de la Cultura. Luego, la segunda etapa de este plan, incluyó la Consulta a los Pueblos Indígenas, ocho Mesas Sectoriales, 17 Foros Regionales y 12 Foros Sectoriales. Ambas etapas están terminadas, por lo tanto, los insumos recogidos están siendo sistematizados, de modo de integrarlos a la nueva propuesta de Ley que emanará desde el CNCA.


Consulta ciudadana Web (Ministerio de Cultura): es una instancia participación dirigida a la ciudadanía en general, se llevó a cabo mediante la aplicación de una encuesta, desde el 12 de abril de 2014 hasta el 9 de mayo de 2014. 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, dar cuenta de un proceso abierto e inclusivo de participación en el proceso de la indicación sustitutiva del proyecto de ley que crea el Ministerio de las Culturas y de las Artes.

Cuenta Pública Anual 2014: en marzo del presente año la Ministra de Cultura, Claudia Barattini, presenta la Cuenta Pública Participativa de la gestión del CNCA del año 2014 en el centro Cultural de Lo Prado. Las cinco estrategias centrales presentadas son Institucionalidad y Legislación (lo que se refiere a la creación del Ministerio y todo lo que conlleva), Acceso, Fomento, Patrimonio y Educación. Luego, de la presentación de la Ministra Barattini, la Cuenta Pública Participativa 2014 fue analizada por los ciudadanos que asistieron a la exposición, agrupados en 7 mesas de trabajo, que plantearon propuestas referidas a las estrategias central y además incluyeron: Patrimonio y Pueblos Originarios.

Consulta indígena: espacio participativo parte del Plan de Participación y Socialización "Tu Voz Crea Cultura", en el que participaron 1653 organizaciones indígenas en encuentro a lo largo de todo el país, que se extendió desde el 28 de septiembre de 2014 hasta el 22 de marzo de 2015. Realizado con el objetivo incorporar la visión de los pueblos originarios y resguardar debidamente sus derechos en torno a las medidas propuestas en el Proyecto de Ley que creará el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

Fuentes: Creación propia a partir de: (1) Modelo aplicado de Gomá y Blanco (2003:8) (2) Definiciones CNCA (www.cnca.cl) y Moreno (2013:79).

Es posible apreciar en las experiencias y modelos de governance local, en primer lugar, variados espacios de participación dentro del CNCA, en este análisis se incluyó modelos de formulación de la política cultural 2011-2016, modelos de participación como la Consulta



Ciudadana Web, Tu voz crea Cultura, entre otros. En segundo lugar, de acuerdo a las dimensiones planteadas (Blanco y Gomá, 2003), éstas se cumplen en forma destacada en la VII Convención Nacional, en las Convenciones Zonales, en el Plan Tu Voz Crea Cultura y en la Cuenta Pública Anual 2014, instancias que presentan profundización participativa, transversalidad, innovación conceptual, impulso a redes de capital social y rendimientos sustantivos.

ANÁLISIS DE ACTORES: UN MINISTERIO DE CULTURA

Para diseñar el mapa de actores¹⁰ fue necesario, en primer lugar, hacer una revisión de las declaraciones¹¹ en prensa y de distintos actores, que se presentaron ante la Comisión. En segundo lugar, se realizó una lista diferenciando el poder de cada uno de los actores para afectar la aprobación o rechazo del proyecto, luego se realizó una tabla¹² con declaraciones e intereses sobre el proyecto de estos actores, para finalmente diseñar el mapa basado en el apoyo/oposición y en el grado de influencia en la toma de decisiones en torno a la aprobación del proyecto de ley.¹³

Del ejercicio anterior, se pudo constatar que, en los miembros de la Comisión de Cultura, había mayormente apoyo de legislar en torno a un Ministerio de Cultura, sin embargo, el apoyo disminuye cuando se hace referencia, específicamente al proyecto de ley presentado por el ex-presidente Piñera.

Durante la sesión 122^a, del día 4 de septiembre del año 2013, se continuó la discusión en torno al proyecto de ley, la Comisión escuchó las opiniones de María Teresa Peillar¹⁴ y Bernardo Jorquera¹⁵, entre otros, para finalmente llegar al acuerdo en favor de legislar el proyecto, por unanimidad de los miembros presentes. Los parlamentarios que no votaron estaban ausentes en el momento de la votación, lo que se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 4. Votación de la Discusión del Proyecto en la Comisión 16

¹⁰ El diseño siguió los pasos especificados en Fundación Presencia, 2013.

¹¹ Fue de gran apoyo las declaraciones realizadas en la Sesión 116^a, especial ampliada de la Comisión de la Cultura y de las Artes, celebrada en lunes 29 de julio de 2013, de 15:30 a 18:30 horas.

¹² La tabla mencionada puede ser revisada en los anexos.

¹³ Boletín 8938-24.

¹⁴ Arquitecto.


¹⁵ Representante ANEF y dirigente histórico de ANFUDIBAM

¹⁶ Todas las intervenciones sobre la creación del Ministerio durante la sesión 122^a ordinaria del día 4 de septiembre de la Comisión de la Cultura y de las Artes, de la Cámara de Diputados, se encuentran en los anexos.

Cargo	Parlamentario	Partido	Votación
Presidente	Víctor Torres Jeldes	PDC	A favor
	Alfonso de Urresti Longton	PS	A favor
	Marcos Espinoza Monardes	PRSD	A favor
	Ramón Farías Ponce	PPD	A favor
	Joaquín Godoy Ibáñez	RN	A favor
	Carolina Goic Boroevic	PDC	A favor
	María José Hoffman Opazo	UDI	A favor
	Issa Kort Garriga	UDI	A favor
	Gaspar Rivas Sánchez	RN	A favor
	Marcelo Schilling Rodríguez	PS	NO VOTÓ
	Pedro Velásquez Seguel	Ind.	A favor
	Ximena Vidal Lázaro	PPD	NO VOTÓ
	Eugenio Bauer Jouanne	UDI	A favor
RESUMEN	A Favor: 11 Votos / No Vota: 2 Votos En Contra: 0 / Abstención: 0		

Fuente: elaboración propia a partir de la votación en la Comisión de Cultura y las Artes, realizada el 04 de septiembre del 2013.

De acuerdo a la Tabla 4, se evidencia el acuerdo de legislar sobre un Ministerio de Cultura, de este modo, se reafirma la idea, que es necesario generar una institucionalidad cultural a nivel ministerial. Por medio, de las intervenciones de los parlamentarios, se puede dar cuenta que están a favor de la idea de crear una institución de tipo ministerial. La primera intervención la realiza el diputado y presidente de la Comisión Víctor Torres, quién señala votar a favor de legislar para la creación de un Ministerio, lo que es necesario para avanzar en la discusión del proyecto de ley, aunque no comparte materias específicas del articulado. Estimó que se debían analizar las observaciones expresadas por los funcionarios, como, asimismo, revisar aquello relativo a la participación de la sociedad civil. Por su parte, el diputado Pedro Velásquez plantea la importancia de las observaciones planteadas por ANEF, quien también vota a favor de legislar, ya que en la discusión del proyecto se pueden analizar las observaciones planteadas por los invitados. El diputado Ramón Farías vota a favor, destacando que es un proyecto importante para Chile, luego de años de lucha y resistencia de diversos sectores, además sostiene que el equiparamiento de remuneraciones de los funcionarios del sector debiese ser inmediato y no en cuotas. Asimismo, consideró que las normas sobre participación de la sociedad civil también es un tema a revisar, tema central en términos de gobernanza moderna. El diputado Joaquín Godoy destaca las palabras del Ministro Ampuero, sobre haber escuchado a todos los actores involucrados, pudiendo haber visiones distintas, pero en un clima de difusión y participación. Asimismo, los diputados María José Hoffman e Issa Kort también solicitan una carta de navegación, lo que evidencia la urgencia de la bancada de gobierno por sacar el proyecto durante el año 2013.



En el campo cultural, los diversos actores tomaron sus posturas frente al proyecto de ley que crea el Ministerio de la Cultura y el Patrimonio 2013. De este modo, sus posturas se hicieron escuchar por medio de cartas y documentos a la Comisión de Cultura y las Artes, y especialmente en la Audiencia Pública realizada el 29 de julio 2013, así a partir de estos registros se determinó la postura de los actores frente a este proyecto. De acuerdo, a los temas planteados por los actores se presenta a continuación por categorías, bajo el siguiente orden: participación, trabajo, integración, industrias culturales e institucionalidad cultural.


1. PARTICIPACIÓN

Esta es una de las categorías, que se presenta como una preocupación transversal a todos los actores desde parlamentarios hasta representantes de diversas artes. De este modo, se “consideró que las normas sobre participación de la sociedad civil también es un tema a revisar” (Ramón Farías, diputado). “Mantener carácter participativo y soberano de la institucionalidad actual” (Manón Herrera, presidenta ANFUCULTURA). “Esta propuesta legal no contempla la participación ciudadana vinculante de quienes habitan las zonas patrimoniales, que actualmente asciende a 114 zonas típicas a lo largo de todo Chile” (Rosario Carvajal, Asociación Chilena de Barrios y Zonas Patrimoniales). Se plantea la participación de diversos actores sociales “Participación de las organizaciones, colegios profesionales, etc. en el diseño y del proyecto” (Colegio de Arquitectos de Chile A.G., Carta a la Comisión 3-9-13). “Mantener un órgano directivo colegiado con miembros de la sociedad civil, no sólo con funcionarios públicos” (Edgardo Bruna, Unión Nacional de Artistas).

Además, se contempla la participación en la formulación de las políticas culturales. “Mantener los espacios participativos en la formulación de políticas públicas” (Bárbara Negroni, Observatorio de Políticas Culturales). “Mantener participación de la ciudadanía en las decisiones de política cultural” (Edgardo Bruna, Unión Nacional de Artistas). Se reconoce desde las autoridades de gobierno la necesidad de dar “continuidad a la participación a través de la creación del Consejo Nacional de Cultura y Patrimonio que aprobará las políticas culturales de forma vinculante, las que serán elaboradas incluyendo procesos de participación ciudadana y definidas con un horizonte de vigencia de cinco años” (Roberto Ampuero, Ministro de Cultura y el Patrimonio).

2. TRABAJO

Un tema que se repite tiene relación con las condiciones laborales en el nuevo Ministerio. La preocupación principal es sobre la regularización de muchos trabajadores de todas las instituciones culturales. “Terminar con la precariedad del empleo de los funcionarios”



(Asociación Nacional de Funcionarios de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y Asociación de Funcionarios Consejo de Monumentos Nacionales). Se presentó oposición activa en algunos actores: “Problemas con la planta laboral y con el Consejo integrado por once personas, la mayoría de ellos funcionarios de gobierno” (Nivia Palma, Miembro del Comité Directivo de la Fundación de la Música). “En contra del proyecto, porque deja al arbitrio del gobierno de turno la estructura y las plantas funcionarias [...] estabilidad laboral, remuneración digna y protección social, para los funcionarios y derecho a negociación colectiva” (Asociación Nacional de Empleados Fiscales).

Es una materia que debe cubrir una nueva institución en formación, y los actores del campo cultural expresaron esta preocupación. “Seguridad a los trabajadores de la cultura y el patrimonio” (Colegio de Arquitectos de Chile A.G.). “Los funcionarios son el alma del ministerio, su situación debe mejorar tras la creación del ministerio” (Carolina Goic, diputada).

3. INTEGRACIÓN


Esta categoría hace referencia tanto a la integración de la diversidad territorial como de los diferentes pueblos que integran el país. “Un Ministerio de las Culturas, que incorpore y reconozca la extensa diversidad que existe a lo largo y ancho del país” (Manón Herrera, presidenta ANFUCULTURA). “Un Ministerio de Cultura y Patrimonio que nos represente a todos” (Alan Trumper, director DIBAM). Este Ministerio de Cultura se plantea como un proyecto que “no representa la diversidad y pluralidad cultural de Chile (pueblos originarios y sus culturas). Tampoco da cuenta de la realidad regional y local de Chile” (Nivia Palma, Miembro del Comité Directivo de la Fundación de la Música)

4. INDUSTRIAS CULTURALES

Entre los actores se plantea una “preocupación por Industria cultural: el modelo de negocio que fortalece la lógica de la competencia y no de la asociatividad ni de la cooperación; en una lógica donde la élite pareciera ser la que creara la cultura, y donde la ciudadanía sólo es convocada como meros consumidores” (Rosario Carvajal, presidenta Asociación Chilena de Barrios y Zonas Patrimoniales).

5. INSTITUCIONALIDAD CULTURAL

Dentro de esta categoría encontramos varios temas: como es la estructura del nuevo ministerio, “resolver la dispersión existente de normas y servicios públicos Crear dos subsecretarías una de cultura y otra de patrimonio, que coordinen los servicios públicos actuales” (Colegio de Arquitectos de Chile A.G.). “Eliminar duplicidad de funciones de los



distintos organismos” (Edgardo Bruna, Unión Nacional de Artistas). “Llevar la cultura a una categoría de primer nivel dentro del Estado, y no a una re-estructuración de dos servicios públicos” (Manón Herrera, presidenta ANFUCULTURA). Sumado a propuestas de instituciones basada en otras ya existentes. “El Ministerio de Educación tiene un órgano que certifica y califica competencia, el CPEIP, el Ministerio de Cultura y del Patrimonio también debería darse un espacio para pensar en un instituto de certificación para todas aquellas personas que tienen amplísima experiencia en el ámbito de la cultura y las artes y que no tienen cómo acceder a una formación en este ámbito” (Marianela Riquelme, Funcionaria del CNCA).

Además, se plantea el tema de las políticas del sector, “políticas públicas integrales en todos los ámbitos de la cultura, reunidas en las principales instituciones culturales” (Roberto Ampuero, Ministro de Cultura y el Patrimonio). Y las atribuciones de la institución bajo el proyecto presentado “Crítica al artículo 46, pues faculta al Ministro de Cultura a crear corporaciones que tengan el mismo giro de las instituciones culturales del país” (Asociación Nacional de Funcionarios de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y Asociación de Funcionarios Consejo de Monumentos Nacionales).

También, se presentan en el discurso, propuestas por leyes sectoriales para las diferentes artes. “El sector de las artes escénicas, debe salir de la precariedad de representación que tiene dentro de la institucionalidad cultural e ir tras una Ley sectorial y un Consejo de Artes Escénicas” (Andrea Gutiérrez, presidenta SIDARTE).

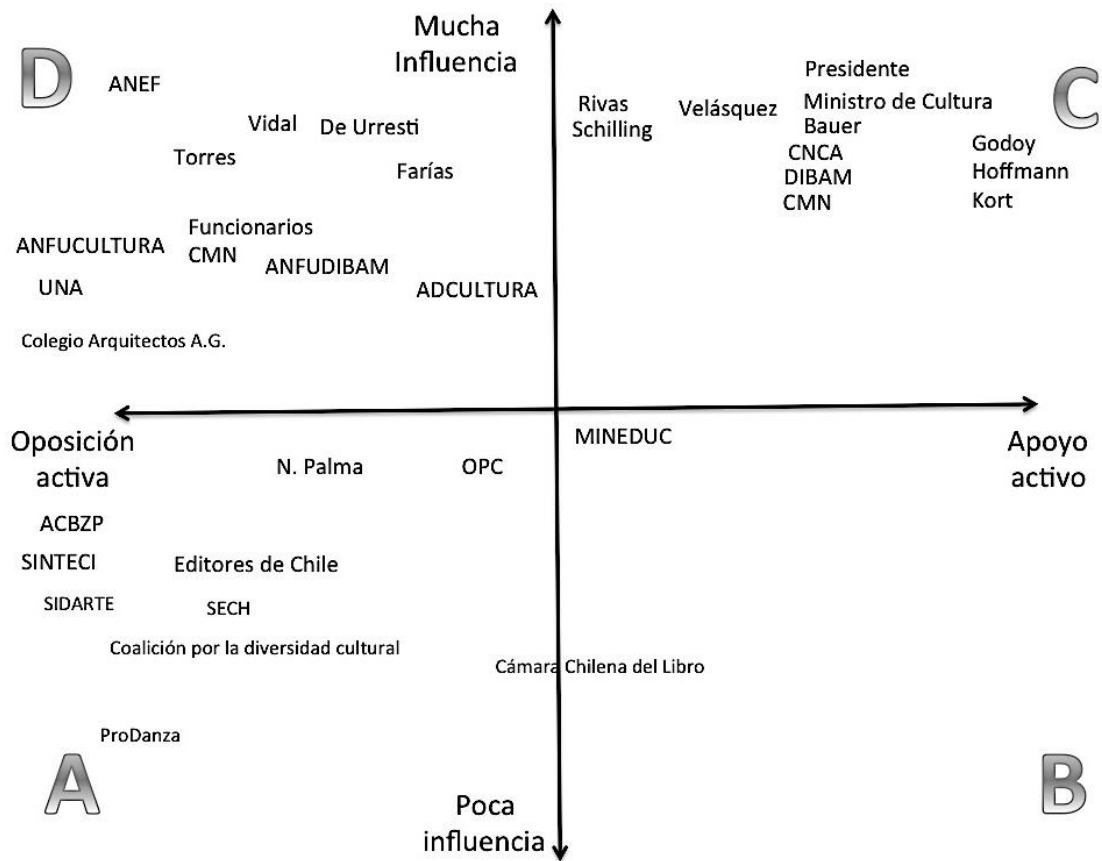
En síntesis, las preocupaciones de los diferentes sectores se expresan de acuerdo a los intereses respectivos, se puede observar en la siguiente declaración: “En primer lugar, que haya descentralización de verdad [...] se vincula a no tener miedo a la participación y de dar cuenta de la diversidad territorial y geográfica del país. En segundo lugar, que exista intersectorialidad [...] es algo que la gestión pública no tiene, sin embargo, es importante porque la definición de cultura es tan amplia que, independiente de la existencia de un Ministerio de Cultura o de las Culturas, los otros ministerios van a seguir desarrollando acciones, programas y proyectos vinculados a temas culturales. En tercer lugar, la existencia de participación [...] hay mucha referencia a la industria cultural y muy poca referencia a la cultura comunitaria, y lo que se hace a nivel local” (Sixto Carrasco Académico en materias de políticas públicas y comportamiento organizacional y miembro de una red de gestores comunitarios).

De estas intervenciones en la Cámara y en la Comisión de Cultura y las Artes, se ha desarrollado un mapa de actores. Las variables consideradas para los ejes son: el eje X va de **“Oposición Activa”** a **“Apoyo Activo”**. Mientras que el eje Y va de **“Mucha Influencia”** a **“Poca Influencia”**.

La configuración de cada plano es:


- **Cuadrante A:** Oposición activa Poca influencia
- **Cuadrante B:** Apoyo activo Poca influencia
- **Cuadrante C:** Apoyo activo Mucha influencia
- **Cuadrante D:** Oposición activa Mucha influencia

Figura 3. Mapa de actores



Fuente: modelo tomado de Rietbergen-M^c Craken y Narayan (1998:83 citado por Serra, 2012:72) y aplicación propia a partir de Actas de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados.

En el cuadrante A, se encuentran actores que presentaron una oposición activa al proyecto de ley, como SIDARTE, SECH, entre otros, esta oposición consistió en declaraciones y opiniones sobre el proyecto en prensa y a la Comisión de Cultura y de las Artes de la Cámara de Diputados. Sin embargo, en este cuadrante los actores tienen poca influencia en la decisión final sobre el proyecto. En el cuadrante B se puede encontrar a actores, que presentan un apoyo activo al proyecto de ley y que presentan poca influencia a la decisión sobre éste en el



Congreso, en este caso no se logró identificar a actores en este cuadrante, sólo la Cámara Chilena del Libro que está posicionada en el medio entre oposición y apoyo activo, y más cerca de presentar poca influencia. Luego, en el cuadrante C encontramos actores con apoyo activo y mucha influencia, quiénes presentan mayor influencia son los parlamentarios miembros de la Comisión de Cultura y las Artes, el Ministro de Cultura y el Presidente de la República, de entre los parlamentarios aquéllos que presentaron mayor apoyo activo son los diputados Godoy, Kort y la diputada Hoffman, todos pertenecientes a la misma ala política del Ministro, y, por lo tanto, del Presidente Piñera. Por último, en el cuadrante D, es posible observar a los actores que presentan oposición activa y de mediana a mucha influencia sobre el proyecto de ley, se aprecia a las organizaciones de trabajadores de las distintas instituciones cultural como DIBAM, CMN y CNCA, además de los parlamentarios del ala opuesta al gobierno de la época, en que se ingresó el proyecto al Congreso.


De lo anterior, se plantea en primer lugar, que la creación de una nueva institución de tipo ministerial, es el resultado de un largo proceso político administrativo. Específicamente, el caso de la creación del nuevo Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio,¹⁷ no se trataría de una excepción. Tan sólo, en este capítulo es posible dilucidar los debates, exposiciones de los diferentes actores, lo que a su vez puede enriquecer el proceso de toma de decisiones, sin embargo, el camino para aunar las opiniones divergentes es largo y no libre de polémicas.

Al respecto, del cambio de institucionalidad se puede apreciar que existe un acuerdo unánime al respecto de la necesidad de un Ministerio. Lo que se encuentra en discusión es el fondo y la forma del futuro Ministerio. Desde los funcionarios, pasando por artistas, gestores, cultores, Consejeros hasta el Directorio, presentan las carencias, debilidades y fortalezas de la institucionalidad actual, al mismo tiempo, que plantean sus propias demandas a lo que se espera construir.

Uno de los temas más discutidos, es todo lo que se refiere a la participación en el futuro Ministerio. La preocupación es transversal a todos los actores sobre la continuidad de la participación vinculante, ya que una participación de tipo consultiva se considera un retroceso.

Además, las demandas en relación a la nueva institucionalidad se relacionan con el estado de la relación laboral con los funcionarios, ya que les preocupa la proporción de funcionarios a honorarios, y la baja cantidad de funcionarios de planta. En lo que se refiere a una institución, la falta de funcionarios de planta impide generar un compromiso de los trabajadores con la institución, sumado a la precariedad del empleo se traduce en mal ambiente laboral y relaciones de trabajo.

¹⁷ Este es el nombre al cual se llegó como del acuerdo final del proceso de Consulta Ciudadana "Tu voz crea cultura" (CNCA, 2014).



En resumen, sobre la construcción de la nueva institucionalidad hay aún mucho camino por discutir, a su vez, a partir de los procesos de consulta que se han implementado entre el 2014 y 2015, han surgido varias demandas, y la autoridad dentro de poco entregará¹⁸ un nuevo proyecto de ley, que sustituya al proyecto del 2013 que descansa en el Congreso. En consecuencia, se generará un nuevo debate dependiendo de la acogida a las demandas de los diferentes actores.

HALLAZGOS GOBERNANZA MODERNA

1. GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN


Al hablar de una institución, como lo ha sido el Consejo de la Cultura, en primer lugar, es importante destacar que para Squella el principal problema fue el optimismo en torno a la creación del Consejo, ya que declaró que *“es un hecho que el grado de avance de tales medidas está por debajo de lo esperado [...] pecamos de un exceso de ambición a la hora de comprometer un conjunto tan vasto y heterogéneo de medidas”* (Squella, 2009:111). En tanto, es necesario determinar la serie de razones y múltiples falencias, que han surgido con más de 10 años de funcionamiento del Consejo. Luego, de realizado el estudio se han detectado varias causas en diferentes áreas que permiten explicar la pronta fusión del Consejo dentro de una estructura más compleja como lo será el Ministerio de la Cultura y de las Artes.

Entonces, volviendo a la pregunta que guio el texto:

¿Por qué fracasó una experiencia única de institucionalidad participativa como el modelo que fue implementado en el Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes?


- Pérdida de apoyo de diferentes actores: la figura del Consejo de la Cultura tenía lo mejor de dos mundos, lo mejor de un Servicio y de un Ministerio, sin las trabas burocráticas de este último (Squella, 2003). Lo que en la práctica y con el paso del tiempo demostró no ser el mejor modelo.
- “Se evidencia primero la existencia de fuertes resistencias administrativas para hacer efectiva [la] participación. No basta con tener diversos mecanismos participativos,

¹⁸ Al término de la redacción de este paper aún no era presentado el nuevo proyecto de ley con las indicaciones realizadas al proyecto original. Este fue presentado por el ejecutivo finalmente el día 27 de diciembre del 2015, fecha posterior al término de escritura del presente documento [nota del autor: marzo 2016].



estos no son suficientes si no están acompañados de la voluntad política de implementarlos” (Moreno, 2013:128)

- Cambios en la estructura del Consejo: se generaron importantes tensiones entre el Directorio y el Ministro Presidente, lo que se hizo más evidente una vez que se transformó la estructura jerárquica del Consejo (2009), instalando al Directorio a la izquierda del Ministro, en el organigrama, lo que creó desconfianzas, y con el correr del tiempo la falta de apoyo a esta figura, cambio que debilitó el poder de decisión del Directorio. Además, las relaciones entre Directorio y Ministro van sumando tensiones, ya que a comienzos del 2010 y como resultado del programa del gobierno entrante, se anuncia la creación de un Ministerio. Lo que no deja de llamar la atención, es que la discusión no es en torno a la necesidad de crear o no crear un Ministerio, sino que los cuestionamientos son al Modus operandi del gobierno y su Ministro Presidente. Es decir, los Directores estuvieron de acuerdo con el cambio de esta figura hacia un Ministerio.
- Imperio de la ley (Moreno, 2013): la Constitución de Chile que tiene data del 1980, una época caracterizada por falta de legitimidad política y social, establece que ésta tiene preponderancia por sobre cualquier ley, por lo tanto, la ley que crea el Consejo de la Cultura, está supeditada a la Constitución, la que adolece de cualquier vislumbre de participación.
- Sumado a los dos puntos anteriores, y de acuerdo a la Constitución (Moreno, 2013) los Ministros son colaboradores del Presidente de la República, lo que no fue visto con buenos ojos por el Directorio, ya que el cambio realizado el 2009, limitaba su accionar como Directorio y le entregaba más atribuciones al Ministro, lo que llevó al Consejo a enfrentar precisamente los deberes de un Ministerio, que querían evitar al crear el Consejo de la Cultura.
- Descontento de los funcionarios: la mayoría de los trabajadores del Consejo de la Cultura, trabajan a honorarios, lo que significa que carecen de estabilidad laboral y seguridad social. Sumado, al hacinamiento en las oficinas de Santiago y la falta de uso del edificio principal del Consejo en Valparaíso.
- Con respecto, a la gobernanza moderna, el Consejo al pertenecer al Ministerio de Educación no tiene libertad de acción para implementar algunos de sus programas, ya que muchas veces se trataba de decisiones ministeriales, por lo tanto, muchas veces las decisiones como resultado de instancias participativas, morían en el papel ya que no era posible llevarlas a cabo en el Consejo.




De lo anterior, podemos concluir que todos los actores estuvieron a favor de la creación de este Ministerio, la discusión de fondo es en torno a cómo será ese Ministerio. De este modo, cada actor presiona por situar sus demandas en la agenda institucional, con el objetivo de responder a demandas anteriores, que el Consejo no logró responder, en sus más de 10 años de funcionamiento. Esto se pudo apreciar especialmente, en el análisis realizado a la discusión de los actores, lo que entregó algunas claves para comprender las diferentes posiciones y visiones, al respecto del futuro Ministerio. Una jornada valiosa fue la “audiencia pública” realizada el día 29 de julio de 2013 en el Congreso, ocasión en la que algunas de las diferentes posturas fueron presentadas y escuchadas por los parlamentarios. De este análisis, los temas que abordaron los actores fueron: participación, trabajo, integración, industrias culturales e institucionalidad. Sin embargo, como se planteó anteriormente, existe un acuerdo unánime en torno a la necesidad de un Ministerio, por lo tanto, la discusión se basa en cómo va a abordar estos temas la figura de un Ministerio, como por ejemplo la situación de los trabajadores de las diferentes instituciones culturales (DIBAM, CNM y CNCA). Se aprecia la demanda por mantener la participación que caracteriza al CNCA. Además, de generar integración territorial y de sectores hasta ahora olvidados.

Además, las declaraciones oficiales analizadas tanto de Ministros y Presidentes en el período investigado navegan en la misma corriente, considerando que corresponde a dos gobiernos de diferente visión política, hacia la creación de un Ministerio como un avance trascendental del área de la cultura. Si bien, en el período del ex-presidente Piñera la Ley de Donaciones Culturales fue el gran avance en el sector, no se detuvo hasta los últimos días de gobierno, en la cruzada por sacar el Ministerio adelante. Sin embargo, el contenido del proyecto en sí, tenía muchos detractores, lo que se pudo evidenciar por medio del análisis de discurso parlamentario y de prensa.

2. REFLEXIONES FINALES

Ahora, es importante destacar que la situación del nuevo proyecto puede correr una suerte similar a la del proyecto 2013, ya que las voces detractoras de este nuevo proyecto ya se han dejado oír, las agrupaciones de funcionarios (ANFUCULTURA y ADCULTURA) han declarado su oposición a los contenidos, que les ha presentado el gobierno y han cuestionado la participación del nuevo proyecto de ley. Aunque, ahora la situación política es diferente a la que enfrentó el gobierno anterior, porque el gobierno de la presidenta Bachelet tiene mayoría en la Cámara de Diputados y de Senadores.

De lo anterior, se puede dilucidar que una de las dificultades que tuvo la administración anterior para aprobar el proyecto de ley presentado, fue precisamente (además de la presión de los actores) la falta de mayoría en el Congreso. Esto se pudo evidenciar a través de las



discusiones de la Comisión de Cultura y de las Artes, en varias ocasiones los Diputados de gobierno (entre ellos Hoffman y Kort) intentaban avanzar en la aprobación del proyecto, mientras que, por otro lado, los Diputados de la Concertación no mostraban apuro alguno por decidir rápidamente. También, es cierto que los Diputados (el año 2013) esperaban un cambio de coalición durante la siguiente elección presidencial.

Finalmente, sobre la institucionalidad Ministerial para que pueda existir participación, en la línea de la gobernanza moderna, se requieren algunos cambios estructurales, tanto a la ley mayor del Estado como a la gestión tradicional pública. Sumado a lo anterior, el fortalecimiento de la sociedad civil se realiza desde el Estado, es decir corresponde a éste crear los espacios y condiciones para que pueda ser desarrollada.

¿Cómo se puede lograr que un país como Chile tenga espacios de gobernanza moderna? Es importante, leer la pregunta y considerar que no se está planteando gobernanza moderna en forma transversal a todo el aparato público, sólo espacios, en determinados nichos de participación como lo ha sido hasta ahora el Consejo de la Cultura y cuyo quiebre se da cuenta a lo largo de este estudio.

Para las políticas públicas se propone un nuevo reto, que es el que enfrentará cuando se cree el Ministerio. Como futura investigación quedará la evaluación de la nueva política cultural y la participación en el diseño de éstas en el nuevo Ministerio.

Por otro lado, queda por analizar la concepción de la noción o concepto de cultura que quedará en el nuevo Ministerio y sus diferencias o similitudes con las significaciones del actual Consejo Nacional de la Cultura y las Artes: particularmente interesante es el análisis en futuras investigaciones de la cultura como un bien de consumo, transable en el mercado, como adquirible, o como un derecho humano.

GLOSARIO

Acta: documento oficial en el que consta lo sucedido, tratado y acordado por la Cámaras o alguna de sus comisiones en una sesión, en la que se incluye además una síntesis de las opiniones y declaraciones formuladas.

ADCULTURA: Asociación de administradores y gestores culturales de Chile

ANEF: Asociación Nacional de Empleados Fiscales.

ANFUCULTURA: Asociación Nacional del Consejo de la Cultura y las Artes.

ANFUDIBAM: Asociación Nacional de Funcionarios de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.

Audiencias Públicas: son convocadas por las Comisiones Permanentes de la Cámara y están destinadas a escuchar el parecer de las personas involucradas en un determinado proyecto de ley.

Boletín: número único asignado a cada proyecto al ingresar a tramitación en el Congreso Nacional.

Comisión: grupos de trabajo integrados por 5 senadores o 13 diputados cuya función es permitir el estudio detallado de los proyectos de ley y demás materias sometidas a conocimiento. Usualmente reciben la opinión de expertos en la materia de que se trate y se ofrecen audiencias a organizaciones de la sociedad civil interesadas en el tema. Existen cuatro tipos de comisiones: permanentes, especiales, unidas y mixtas.

Comisiones Permanentes: establecidas como tales por el Reglamento de la Cámara de Diputados. Les corresponde el estudio y despacho de proyectos de ley o de otros asuntos que eventualmente les asigne la sala. Cada una está integrada por 13 Diputados.

CNCA: Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes.

DIBAM: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.

Diputado informante: diputado que tiene la responsabilidad de exponer, ante la Sala, el informe de un proyecto de ley que ha elaborado la comisión que integra.

Discusión general: es aquella que tiene por objeto aprobar o desechar en su totalidad un proyecto de ley, considerando las ideas fundamentales o matrices contenidas en el Mensaje o Moción respectiva.

Discusión particular: aquella que tiene por objeto examinar un proyecto de ley en detalle, es decir artículo por artículo.

Discusión única: es aquella en que el proyecto de ley se discute en general y en particular a la vez. No tiene segundo informe y las indicaciones se votan una vez aprobado en general el proyecto.

Discusión Inmediata: plazo de 6 días para el despacho total de un proyecto de ley en la Cámara respectiva.

Indicación: es la proposición de sustitución, modificación o adición al texto de un proyecto de ley que pueden presentar los parlamentarios durante la tramitación legislativa.

Mensaje: iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo.

Moción: iniciativa de ley presentada por parlamentarios y que, según sea el caso, puede ser suscrita por hasta cinco senadores o por hasta diez diputados.

Primer trámite constitucional: etapa de discusión dentro del proceso de formación de la ley del que es objeto un proyecto en la Cámara donde fue presentado originalmente, llamada cámara de origen y que incluye la discusión general de sus ideas fundamentales, informes de comisiones y la discusión en particular del articulado.

Promulgación: acto formal de aprobación del proyecto de ley por el Presidente de la República, quien debe dictar un decreto promulgatorio en un plazo de 10 días desde que es aprobado el proyecto. Por este acto, se atestigua sobre la existencia de la ley y se ordena su ejecución.

Proyecto de ley: propuesta que versa sobre materias de ley destinada a ser discutida en el Congreso Nacional y cuyo propósito es normar las materias que la Constitución le ha encomendado (Art. 63 Constitución Política de la República). Cuando es presentada por el Ejecutivo se denomina Mensaje, y si lo presentan los parlamentarios se denomina Moción.

Quórum: cantidad mínima de parlamentarios que se requiere para celebrar una sesión (de Cámara o Comisión), para votar un proyecto de ley o para adoptar determinados acuerdos.

SCD: Sociedad Chilena del Derecho de Autor.

SECH: Asociación de Escritores de Chile.

Sesión: es cada reunión celebrada por el Congreso o por alguna de sus comisiones.

Segundo trámite constitucional: etapa de discusión dentro del proceso de formación de la ley del que es objeto un proyecto ya aprobado en la cámara de origen, y que se desarrolla en la cámara revisora, para que ésta lo conozca en general y en particular.

SIDARTE: Sindicato de Actores de Chile.

SINTECI: Sindicato de Técnicos Cinematográficos de Chile

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, L. V. 1992. *El Estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa grupo editorial. 286p. (Antologías de política pública).
- ANDRÉU, J. AÑO. *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2006. *La política de las políticas públicas*. México, Editorial Planeta, Banco Interamericano de Desarrollo. 314p.
- BLANCO, I. y GOMÁ, R. 2003. Gobiernos Locales y Redes Participativas: retos e innovaciones. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Junio 2003, Número 26, 5-42.
- CERC-UAHC. 2010. *Análisis metodológico del balance de la política cultural 2005-2010*. Santiago, Chile, CNCA. 21p.
- CLACSO. 2010. *En torno a los estudios culturales: localidades, trayectorias y disputas*. Santiago, Chile, Red de Estudios y Políticas Culturales. 290p.
- COMISIÓN DE LA CULTURA Y DE LAS ARTES. 2013. Acta Sesión 122^a, ordinaria. Valparaíso, Cámara de diputados, 53^o período legislativo, legislatura 360a. 7p.
- CNCA. 2004a. Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 1-12.
- CNCA. 2004b. Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Extraordinaria N° 1-4.
- CNCA. 2004c. Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Extraordinaria N° 5.
- CNCA. 2005. Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 13-24.
- CNCA. 2005a. *Definiciones de política cultural: Chile quiere más cultura*, Santiago, CNCA, Departamento de Estudios. 32p.
- CNCA. 2005b. *Industrias culturales: un apoyo al desarrollo*. LOM ediciones, Santiago, Chile, CNCA. 220p.
- CNCA. 2006. Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 25.
- CNCA. 2008. Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 48.
- CNCA. 2011. Directorio Nacional, CNCA, Acta Sesión Ordinaria N° 80.

- CNCA. 2011a. Política Cultural 2011-2016. Santiago, CNCA, Departamento de Estudios. 67p.
- CNCA. 2011b. Cuenta Pública Ministro Presidente Luciano Cruz Coke C, VIII Convención Nacional de la Cultura y las Artes. Arica, Chile, Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes. 29p.
- CNCA. 2011c. Cultura: Oportunidad de desarrollo. Maval Ltda. Santiago, Chile, Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes. 180p. (Publicaciones Cultura).
- CNCA. 2013. X Convención Nacional de Cultura. Iquique, Chile, Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes. 64p.
- CNCA. 2014. Tu voz crea Cultura: Informe Final Plataforma Web. Santiago, Chile, Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes. Departamento de Estudios, Sección de Políticas Culturales y Evaluación. 88p.
- CNCA. 2014a. Proyecto de Ley que Crea el Ministerio de Cultura, Chile. Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes.
- CNCA. 2014b. Contenidos de la indicación sustitutiva del Proyecto de Ley que crea el Ministerio de Cultura. Santiago, Chile, Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes. 15p.
- CNCA. 2014c. Proyecto de ley del Ministerio de Cultura: Plan de participación y socialización V3.1. Santiago, Chile, Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes. 13p.
- CNCA. 2015. Informe Consolidado Encuentros Ciudadanos. Santiago, Chile, Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes. 136p.
- GARCÍA, P. J. I. (coord.). 2009. *Metodología y diseño de estudios para evaluación de políticas públicas*. España, Antoni Bosch editor. 280p.
- GARRETÓN, M. A. (coord.). 2003. *El espacio cultural latinoamericano: bases para una política cultural de integración*. Chile, Fondo de Cultura Económica. 330p.
- KINGDON, J. W. (2003). The policy window, and joining the streams. En *Agendas, alternatives, and public policies* (pp.165-195). 2nd edition. Boston: Little, Brown.
- IVES, M. y THOENIG J.C. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona, Editorial Ariel, S.A. 272p.
- LAHERA, E. 2002. Introducción a las políticas públicas. Santiago, Chile, Fondo de Cultura Económica. 305p.
- MAYNTZ, R. 2001. The State and civil society in modern governance. EN: Marie Gamondes-Tulian. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del

Estado y de la Administración Pública, 5 al 9 de noviembre de 2001, Buenos Aires, Argentina. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº 21, Octubre 2001. 8p.

MORENO, P. 2013. *Participación en la formulación de políticas culturales. El caso del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) (2011-2016)*, Santiago, Chile. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. 136p.

Observatorio de Políticas Culturales. 2011. *Políticas culturales: Contingencia y Desafíos*. Número 1, año 1, mayo 2011, Santiago Chile Colección del observatorio de políticas culturales.

Observatorio de Políticas Culturales. 2012. *Políticas culturales ¿Qué medimos? ¿Cómo evaluamos?* Número 2, año 2, diciembre 2012, Santiago, Chile. Colección del observatorio de políticas culturales

Observatorio de Políticas Culturales. 2015. *Análisis de agenda legislativa en cultura*. Santiago, Chile, OPC, 17p.

PARSONS, W. (2007). Meso-análisis. Análisis de la definición del problema, el establecimiento de la agenda y la formulación de las políticas públicas. En *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (117-271). México, FLACSO.

RODRÍGUEZ, R. 2004. *Teoría de la agenda setting*. Observatorio europeo de tendencias sociales. España, 160p.

SANDOVAL, C. 2002. *Investigación Cualitativa*. Arfo editores, Bogotá, Colombia, 313p.

SERRA, I. 2013. *Análisis del proceso de elaboración y aprobación del PRMS 100*. Santiago, Chile. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. 136p.

SQUELLA, A. 2009. La nueva institucionalidad cultural de Chile. EN Gustavo Robaina (coord.) Seminario Internacional sobre Institucionalidad Cultural en el Uruguay, 26 y 27 de octubre de 2009, Uruguay. pp. 83-148.

VALLES, M. 2000. *Técnicas cualitativas en investigación. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid. Síntesis Sociología.

REFERENCIAS DE RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS EN LÍNEA

Acción, Asociación Chilena de Organismos no Gubernamentales [en línea] Disponible en <<http://accionag.cl/somos/>> [Visitado 13 de mayo de 2015]

Cámara de Diputados [en línea] Disponible en <<http://www.camara.cl>> [Visitado desde enero 2014 a mayo 2015]

CONSEJO DE LA CULTURA Y DE LAS ARTES [en línea] Disponible en

<<http://www.cnca.cl>> [Visitado desde diciembre 2013 a mayo 2015]

[En línea] <<http://transparenciaactiva.cultura.gob.cl/index.php/frontend>>

[Visitado el 5 de abril 2014]

Consulta pueblos originarios [en línea]

<<http://www.cultura.gob.cl/consulta-ministerio/>> [Visitado 24 de octubre de 2014].

FUNDACION PRESENCIA. "Elementos para el mapeo de actores sociales y el diseño de estrategias para el desarrollo del plan de acción en Proyecto Ciudadano".2013 [en línea]

<<http://www.fundacionpresencia.com.co/media/Mapeo%20de%20actores%20sociales.pdf>>[Visitado setiembre 2014]

Gobierno de Chile. [en línea] Disponible en

<<http://www.donacionesculturales.gob.cl/ley-de-donaciones-culturales/ley-art-8-n-20-675/>> [Visitado el 15 de julio 2014]

El Mercurio, [en línea] Disponible en

<<http://impresa.elmercurio.com/pages/LUNHomepage.aspx?BodyID=1&dtB=13-11-2014>> [Visitado desde 2 abril 2014 a 30 agosto 2014]

Fundación Sol, [en línea] Disponible en

<<http://www.fundacionsol.cl/fundacion-sol-en-ciper-incendio-en-valparaiso-el-estado-minimo-frente-al-patrimonio-cultural>> [Visitado el 20 de marzo 2015]

La Tercera, Disponible en <<http://diario.latercera.com/>> [Visitado desde diciembre de 2013 a abril 2014]

Ministerio de Cultura, República de Colombia [en línea] Disponible en

<<http://www.mincultura.gov.co/?idcategoria=41557#>> [Visitado 24 de junio de 2013]

OECD, Education GPS, Student performance PISA [en línea] Disponible en

<<http://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=CHL&treshold=10&topic=PI>> [Visitado en mayo 2015]

Senado [en línea] Disponible en <<http://www.senado.cl>> [Visitado desde enero 2014 a mayo 2015]

Observatorio de Políticas Culturales, [en línea] Disponible en <<http://www.observatoriopoliticasculturales.cl>> [Visitado de mayo 2014 a mayo 2015]

Revista Gestión y Política Pública, México [en línea] Disponible en <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/numeros_ant.html> [Visitado en abril 2015]

Rietbergen-Mc Cracken, J. y Narayan, D., USA [en línea] Disponible en <http://www.oikodemos.org/workspaces/app/webroot/files/references/text/amartin_11_Toolkit_participation.pdf> [Visitado en 10 junio 2014]

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO, 2014. [en línea] Disponible en <<http://negocios.udd.cl/files/2014/07/RGE-primer-trimestre-2014.pdf>> [Visitado 13 de mayo de 2015]