

PROCESO DE DISEÑO DE LA POLÍTICA CULTURAL 2011-2016. MODELO DE RADIOGRAFÍA ANALÍTICA DEL PATRÓN DE CONECTIVIDAD¹.

INTRODUCCIÓN.

UNESCO ha reconocido, en innumerables instrumentos, el valor del derecho a la cultura y la diversidad en un mundo globalizado y el rol de los estados de situarla en el centro del debate sobre desarrollo y progreso. En uno de sus últimos pronunciamientos, la *Declaración de Hangzhou; Situar la cultura en el centro de las políticas de desarrollo sostenible* (2013), se reafirma “(...) el potencial de la cultura como motor del desarrollo sostenible por medio de las contribuciones específicas que puede aportar – en tanto capital de conocimientos y sector de actividad–al desarrollo social, cultural y económico incluyente, la armonía, la sostenibilidad ambiental, la paz y la seguridad. Así lo han confirmado muchos estudios y se ha comprobado en numerosas iniciativas concretas” (ibid; pp. 2).

En términos estrictos, la cultura ha sido destacada como “(...) un sector de actividad particularmente dinámico que permite generar empleos e ingresos y promover la diversificación, y contribuye así a un desarrollo económico equitativo; (...) un marco sostenible para la cohesión y el capital social, la convivencia y la paz, indispensable para el desarrollo humano; (...) una serie de recursos que agregan valor a las intervenciones de desarrollo y aumentan su impacto, eficacia y sostenibilidad”. (UNESCO, 2012; pp. 14).

Este valor, necesariamente, debe estar acompañado de la institucionalización política de la cultura en las estrategias de desarrollo en diferentes niveles, nacional, regional e internacional, tema que será un desafío para la próxima agenda de Naciones Unidas para el desarrollo y los países que la componen. “Creemos que ha llegado el momento de construir, sobre la base de esas importantes declaraciones de principios y enseñanzas aprendidas, una plena integración de la cultura –con objetivos, metas e indicadores claros– en estrategias, programas y prácticas de desarrollo convenidos, a nivel mundial, regional, nacional y local, que habrán de ser definidos en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015. Sólo un marco político y operativo concreto como ése puede garantizar que todas las iniciativas de desarrollo conduzcan a beneficios realmente sostenibles para todos, asegurando al mismo tiempo el derecho de las generaciones futuras” (op. cit. pp. 5).

En este contexto, el rol de la evaluación de las políticas y programas culturales es clave, al determinar con certeza el impacto que la cultura tiene para la sociedad y el desarrollo (UNESCO, 2011). Esta tarea cobra más valor cuando constatamos el grado de marginación de la cultura en las estrategias “así como en los bajos niveles de asignación de recursos a la cooperación en cultura, tanto a nivel nacional como internacional” (UNESCO, 2012).

¹ Este texto es un resumen elaborado con fines académicos de la tesis con que Raúl Callejas Vicencio y Jorge González San Martín obtuvieron su grado de Magíster en Análisis de Inteligencia Comunicacional, Universidad Mayor, 2016

UNESCO ha expresado esta preocupación en la implementación de una serie de instrumentos públicos que aplica y difunde, y que paulatinamente comienzan a ser considerados por los países emergentes y en desarrollo. Estos buscan comunicar orientaciones estratégicas y operativas para el desarrollo de políticas culturales o bien, determinar el grado de desarrollo de la protección de derechos culturales, el desarrollo del sector, de las industrias creativas, su ciclo productivo y su impacto en la economía, la gobernanza y la superación de la pobreza, todo esto mediante la medición de indicadores cualitativos y cuantitativos relevantes y claros².

Nuestro país se ha sumado tímidamente a este esfuerzo; testimonio de aquello son estudios como el *“El impacto de la cultura en la economía Chilena”* (2004) o el *“Mapeo de Industrias Creativas en Chile”* (2014). Sin embargo, queda mucho camino por recorrer.

Uno de los sistemas de medición más importante es la “Batería de Indicadores Culturales UNESCO para el Desarrollo”. Once son los países en el mundo que han asumido el desafío de medir *“la influencia y el enriquecimiento recíproco entre cultura y desarrollo, evaluar el entorno existente para sustentar y mejorar los activos y procesos culturales en beneficio del desarrollo, así como ofrecer una visión de conjunto de los problemas y las oportunidades en el plano nacional para orientar las políticas culturales y las estrategias de desarrollo, propiciando el pleno aprovechamiento de las posibilidades que brinda la cultura”* (UNESCO, 2011). De nuestra región, se han plegado a este esfuerzo las Repúblicas de Colombia, Ecuador, Uruguay y Perú.

Lo anterior, en complemento, necesariamente nos lleva a pensar cómo el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes ha evaluado y analizado las políticas públicas en cultura. Este joven servicio fue creado el año 2003 a través de la ley 19.891, que estableció la misión de *“Apoyar el desarrollo de las artes y la difusión de la cultura; incrementar y poner al alcance de las personas el patrimonio cultural de la nación y promover la participación de estas en la vida cultural del país”* (Ley N° 19.891 que crea el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes).

A lo largo de su gestión el CNCA ha diseñado dos políticas culturales: en el primer gobierno de la presidenta Bachelet, la denominada política cultural *“Chile Quiere más Cultura”*, que estuvo vigente durante los años 2005 y 2010 y en el gobierno del presidente Piñera, la *Política Pública en Cultura 2011-2016*.

El mundo de la Academia ha sido en el corto plazo bastante severo con la producción evaluativa del CNCA. Antoine (2011) asegura que las preocupaciones han estado centradas en cuestiones teóricas y metodológicas, institucionales y operativas, existiendo una tendencia a desarrollar modelos de evaluación enfocados al proceso, sin mayores consideraciones sobre el resultado, impacto y satisfacción de los usuarios por la implementación de las mismas. En complemento *“En la mayoría de los casos los actores*

² Destacan como publicaciones influyentes de UNESCO: *Marco de Estadísticas Culturales MEC de la UNESCO* (2009); *Políticas para la creatividad. Guía para el desarrollo de las industrias culturales y creativas* (2010); *Batería de Indicadores Unesco para el Desarrollo* (2011); *Como medir la Participación Cultural* (2014a); *Informe sobre la Economía Creativa; ampliar los cauces del desarrollo local* (2014b).

que participan de las decisiones sobre evaluación son los directivos y autoridades, así como los operadores de las intervenciones y los profesionales de las ciencias sociales que realizan labores de evaluación. Quienes se ven concernidos por la aplicación de las políticas culturales -en primer lugar, los ciudadanos que se ven afectados por la implementación de las decisiones de los gobiernos y sus programas y, luego los artistas y las organizaciones culturales encargadas de su gestión- no parecen estar siendo plenamente considerados en este proceso” (Antoine, 2011; pp. 32).

Güell y Peters (2011) en tanto, señalan que pesar de los avances, hay pocas reflexiones teóricas y metodológicas sobre estrategias de evaluación. Junto con esto *“La mayoría de las evaluaciones implementadas han sido encargadas a organismos privados o internacionales- cuyos resultados han sido difundidos parcialmente- y no se ha discutido qué modelos o lógicas de análisis se han utilizado. En este escenario, resulta importante ampliar las discusiones sobre la evaluación de proyectos artísticos y proponer, por una parte, elementos para la toma de decisiones en la evaluación y, por otra, secuencias de evaluación que ayuden al diseño, implementación y evaluación- tanto de resultados como de impactos- de programas artísticos” (Güell y Peters, 2011; pp. 42 - 43).*

La observación de la evidencia disponible del CNCA (ver tabla N°1), valida la crítica de los expertos, hecha hace poco más de tres años: la evaluación que el servicio ha llevado a cabo de su política pública focaliza sus esfuerzos en el ámbito operativo, los programas sociales en cultura. Al respecto es posible constatar un déficit de secuencias evaluativas complementarias entre sí. ¿Qué significa esto? No existen programas en ninguno de los dos departamentos programáticos (Ciudadanía y Cultura y Fomento de las Artes e Industrias Creativas) que hayan implementado sucesivamente secuencias de a) evaluación ex ante o de línea base, b) evaluación de proceso, c) evaluación de resultados y d) evaluación de impacto social.

Tan sólo el programa *Creando Chile en mi Barrio* logró concretar esfuerzos en esta línea, puesto que implementó durante su existencia tres evaluaciones relativamente complementarias: si bien no llegó a concretar una evaluación de línea base, implementó una evaluación de proceso y una de satisfacción el año 2009 y una evaluación de impacto - proceso el año 2010. En complemento, el 2012 se implementó una evaluación de impacto, cuando el programa ya había dejado de existir.

Otro hecho que llama la atención, pero que surge de la observación de los términos de referencia específicos de cada estudio, es que en el Departamento de Ciudadanía y Cultura existen evaluaciones de línea base de programas que se han implementado ya bien avanzado su ciclo de ejecución (*Levantamiento de línea base Programa Arte y Cultura en Mi Barrio- Servicio País Cultura y Estudio para la Elaboración de Línea Base del Programa de Fomento al Desarrollo Cultural Local*). En ambos estudios, los consultores ejecutores manifestaron las dificultades asociadas a la validez y confiabilidad de los datos que surgen del hecho de levantar evaluaciones línea base con retraso (CNCA, 2012c; CNCA, 2013b).

En complemento, es relevante también destacar que el Departamento de Fomento de las Artes e Industrias Creativas, a pesar de ser el Centro de Responsabilidad que concentra la

mayor parte del presupuesto del servicio (95 % aprox.), presenta tan sólo tres estudios evaluativos a partir del año 2012, muy por debajo del Departamento de Ciudadanía y Cultura y cuyo presupuesto es infinitamente menor que Departamento de Fomento. Esto da pie para sostener -con los datos disponibles- que la producción evaluativa del CNCA se encuentra en deuda.

Tabla N° 1. Estudios Evaluativos CNCA a nivel de programas.

Estudio	Año	Depto. Sección a cargo	Alcance	Tipo de evaluación	Tipo de metodología	Ejecución
Caracterización y construcción de perfiles de los artesanos reconocidos por el sello de excelencia a la artesanía	2013	Área Artesanía Depto. Fomento	Nacional	Caracterización	Integrada	ASIDES
Línea de base del Sistema Registro Nacional de Artesanos	2013	Área Artesanía Depto. Fomento	Nacional	Línea Base	Integrada	CNCA
Estudio para la Elaboración de Línea Base del Programa de Fomento al Desarrollo Cultural Local	2013 -	Sección Comunidad y territorio Sección Observatorio Cultural	Nacional	Línea Base	Integrada	Boreal Consultores
Estudio sobre el aporte de la Educación Artística a las competencias laborales transversales	2013	Sección Educación Artística y sección Observatorio Cultural	Nacional	Impacto	Integrada	ASIDES
Estudio de desarrollo de línea base FONDART	2012	FONDART y Observatorio Cultural	Nacional	Línea Base	Cuantitativa	Patrimonia Consultores
Levantamiento de línea base Programa Arte y Cultura en Mi Barrio- Servicio País Cultura	2012	Ciudadanía y Cultura	Nacional	Línea Base	Integrada	ASIDES
Buenas prácticas de capital social y liderazgos culturales en comités culturales barriales	2012	Sección Comunidad y territorio Sección Observatorio Cultural	Nacional	Impacto	Cualitativa	Poloc
Estudio de sistematización del programa Escuelas de Rock	2011	Ciudadanía y Cultura y Observatorio Cultural	Nacional	Caracterización	Cualitativa	Consultora Cultura Puzzle
Estudio piloto de medición de impacto programa Fomento de la creatividad	2011	Educación Artística y sección Observatorio Cultural	Regional	Impacto	Integrada	Centro de Micro Datos U. de Chile
Evaluación de Impacto Programa Creando Chile en mi Barrio	2010	Ciudadanía y Cultura	Nacional	Impacto	Integrada	ARS Chile

Elaboración de un Modelo de Satisfacción de Usuarios del Programa "Creando Chile en mi Barrio"	2009	Ciudadanía y Cultura	Nacional	Proceso	Cuantitativa	Focus
Evaluación del Proceso Programa "Creando Chile en mi Barrio"	2009	Ciudadanía y Cultura	Nacional	Proceso	Cuantitativa	Focus

Fuente: elaboración propia en base a información disponible sitio web CNCA.

Los aspectos señalados, sin lugar a duda, son señal del mal funcionamiento de la gestión de la política pública en cultura, en particular, del proceso de monitoreo y evaluación de la misma, que presenta a todas luces características ineficientes y desorganizadas.

El efecto más relevante de esto es que el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, al ser incapaz de obtener desde "la realidad" información sobre el grado de avance de sus políticas, carece de insumos para la toma de decisiones estratégicas en torno al desarrollo cultural del país. Y por ende, es incapaz de cumplir su misión.

Otra consecuencia, es el hecho que esta debilidad nos ubica por debajo de las directrices que UNESCO señala para los Estados parte de Naciones Unidas en lo que respecta a la institucionalización de la cultura como motor de desarrollo.

Uno de los conceptos que permite comprender este tipo de problemática es el concepto de comunicación estratégica, pero desde la óptica de la Nueva Teoría Estratégica (NTE), teoría que apareciera en la última década como una respuesta al mecanicismo de los enfoques tradicionales asociados al concepto de estrategia (Pérez, 2001). *"Considero a la comunicación estratégica como un espacio de sincronía y gestión de significados. La comunicación se transforma en estratégica cuando se posiciona como un proceso que permite otorgar un sentido a las percepciones, a los significados y las distintas señales del entorno cotidiano en función de objetivos corporativos compartidos."* (Manucci, 2004, 2006, 2008. Citado en Pérez, 2011)

Si la comunicación estratégica desde la NTE nos permite observar cómo las organizaciones "estrategan", vale decir, cómo gestionan sistémicamente la construcción y la acción sobre la realidad social en un mundo compartido, con el objeto de alcanzar sus fines estratégicos colaborativamente, vale la pena, en el contexto de la problemática presentada, preguntarse por el origen de la actual política cultural en Chile. Por lo tanto, la pregunta que responderemos en esta investigación será cuáles fueron las características del proceso de diseño de la política cultural 2011- 2016 desde el punto de vista de la comunicación estratégica.

LA NUEVA TEORÍA ESTRATÉGICA Y EL MÉTODO DE RADIOGRAFÍA ANALÍTICA DEL PATRÓN DE CONECTIVIDAD.

El concepto de estrategia, a lo largo de los 25 siglos de su evolución histórica, ha sido observado históricamente desde 4 grandes paradigmas (Pérez, 2011):

- El Militar (s.V a.c hasta nuestros días), que ha concebido la Estrategia como “el arte de dirigir los conflictos armados”.
- El lógico matemático (1944/2011), con su concepción científica de la estrategia “*El conjunto de las decisiones preparadas de antemano para el logro de un objetivo asignado, teniendo en cuenta todas las posibles reacciones del adversario y/o la naturaleza*”
- El económico/managerial (1954/2011), enfocado a la dirección empresarial donde la estrategia es entendida “*como la herramienta de dirección que facilita la adaptación de la organización a los cambios del entorno; (...) la vía para lograr el cumplimiento de metas organizacionales; (...) la disciplina científica que busca el éxito de las empresas; (...) en su sentido analógico militar como la forma de ganar a unos competidores que son vistos como enemigos*”.
- El relacional o los nuevos paradigmas refundadores (2001 en adelante), que destacan la necesidad de “refundar” la estrategia desde el paradigma de la complejidad y el camino metodológico de la multidisciplinariedad.

La corriente teórica que utilizaremos es parte de este movimiento refundador y es conocida como Nueva Teoría Estratégica. Este corpus teórico presenta cambios sustantivos en lo que se ha conceptualizado como propio del concepto de estrategia:

- En el paradigma: de la fragmentación a la complejidad.
- En el sujeto: del actor racional al hombre relacional.
- En la organización: de unidad de producción a nódulo de innovación y de significación.
- En el objeto de estudio y en el enfoque: de lo contingente a lo inmanente y de ciencia del conflicto a ciencia de la articulación.
- En la matriz de estudio: de la Economía a la Comunicación.
- En el método: nuevas herramientas.
- En la metodología: nuevos modelos

Uno de los modelos innovadores que plantea la Nueva Teoría Estratégica es el método de la Radiografía Analítica del Patrón de Conectividad (RAPC) de una organización con un determinado sistema. En esta oportunidad, lo utilizaremos para analizar el proceso de diseño de la política pública en cultura 2011 - 2016. “*El método (...) está concebido para facilitarnos un mapa de la red de interacciones y flujos con los que una organización está conectada con sus públicos. Un mapa con la configuración completa con la que esa organización está enganchada en el mundo real. Para así poder precisar si ese patrón actual de conectividad es o no el más adecuado para sus metas y, caso contrario proponer las políticas correctivas pertinentes*” (Pérez; 2008).

La primera parte del análisis consiste en identificar el sistema en que habita la organización a analizar, sus subsistemas o componentes, sus límites y las dinámicas y tendencias PESTCM³. Lo anterior significa que es necesario analizar, en el momento en que comenzó la formulación de la política cultural 2011-2016, qué instituciones o actores- junto al CNCA- formaban parte del sistema de la institucionalidad pública en cultura; cuál era su quehacer, sus límites, sus restricciones, y cómo las tendencias políticas, económicas, culturales, sociales, tecnológicas, etc, de la época, cada una por separado, influyeron sobre el sistema.

La segunda parte del método consiste en ubicar la organización en su sistema, estableciendo dinámicas básicas, aspiracionales y reales. Se busca identificar los subsistemas que componen la organización, el carácter de las relaciones que establecen, los objetivos estratégicos de la organización y cómo las diferentes tendencias afectan su desempeño. Dado esto, observaremos que departamentos componían al CNCA en el período analizado, sus relaciones concretas y en qué medida la institución era capaz de alcanzar los sus objetivos estratégicos.

La tercera etapa del análisis está dada por el hecho de incorporar los públicos relevantes que intervienen en la organización, sus características y su patrón de conectividad, vale decir, cómo se relacionan cada uno con la organización. En este sentido, analizaremos los públicos o actores que intervinieron en la formulación de la política y la relación concreta que tenían con el CNCA.

El cuarto paso, consiste en determinar el problema relacional de la organización, cuestión que implica analizar el movimiento del conjunto global de las dinámicas organizacionales; si lo hacen con la dirección y la masa crítica adecuada. Específicamente, determinaremos qué públicos se sumaron, restan o se opusieron a la dinámica aspiracional (estratégica) del proceso de formulación de la organización y bajo qué motivaciones.

La quinta etapa consiste en determinar si se han considerado todos los actores. Si estamos conectados con todos los públicos relevantes y si la intensidad y la calidad de los intercambios de cada flujo son los correctos. La tarea en esta etapa comienza con determinar si hubo públicos relevantes que el CNCA no consideró en el desarrollo de su proceso de formulación de políticas y cuáles fueron las causas que determinaron aquello. Estos públicos, necesariamente, deberían estar en el nuevo proceso de formulación.

Logrado lo anterior, es necesario caracterizar las instancias de participación concretas con que la CNCA estableció comunicación con cada uno de sus públicos, determinando cuáles eran informativas, cuáles consultivas, cuáles deliberativas; cómo fueron percibidas por los actores y por qué y cuáles fueron los temas más relevantes de esos espacios de comunicación. De los contenidos, en particular, indagaremos cuáles hubo acuerdos, en cuáles desacuerdos y por qué. En complemento, determinaremos qué contenidos no fueron considerados por la organización y que en virtud de su importancia sería adecuado tratarlos en un nuevo ejercicio de formulación de política cultural.

³ Sigla para representar a las tendencias Políticas, Económicas, Sociales, Tecnológicas, Comunicaciones, Medioambientales.

Por último, considerando todo lo anterior, se implementa la recomendación final: cuáles deben ser las dinámicas objetivo de la organización y cuál debe ser el nuevo patrón de conectividad objetivo. En definitiva, cuál es el nuevo camino por recorrer de la organización analizada.

ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS DEL SISTEMA DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA EN CULTURA: QUEHACER, LÍMITES, RESTRICCIONES Y TENDENCIAS.

La primera parte del análisis consiste en identificar, en el momento en que se formuló la política cultural 2011- 2016 el sistema, sus límites y dinámicas y tendencias. En este sentido, en el momento de la formulación de la política, constituían el sistema las siguientes instituciones públicas:

- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- Consejo de Monumentos Nacionales.
- Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos.
- Ministerio de Bienes Nacionales.
- Dirección de Presupuestos.
- El Consejo Regional del Gobierno Regional.

El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) fue creado el año 2003 mediante la ley 19.891. Es un servicio público autónomo, dependiente del Ministerio de Educación, descentralizado y territorialmente desconcentrado. Está integrado por miembros de la sociedad civil, dando origen a un directorio que diseña, implementa y evalúa políticas públicas en el área de la cultura, presidida por un Ministro Presidente que las ejecuta. Su objetivo es *“Promover un desarrollo cultural armónico, pluralista y equitativo entre los habitantes del país, a través del fomento y difusión de la creación artística nacional; así como de la preservación, promoción y difusión del patrimonio cultural chileno, adoptando iniciativas públicas que estimulen una participación activa de la ciudadanía en el logro de tales fines”* (CNCA, 2016).

El Consejo de Monumentos Nacionales (CMN) es un organismo técnico del Estado que depende del Ministerio de Educación. Desde su creación en 1925, se encarga de la protección y tuición del patrimonio de carácter monumental. Realiza su labor en el marco de la Ley N° 17.288 de Monumentos Nacionales del año 1970 y del Reglamento sobre Excavaciones y Prospecciones Arqueológicas, Antropológicas y Paleontológicas, dictado mediante Decreto Supremo N° 484 de 1970.

Es una entidad colegiada, integrada por 20 representantes de instituciones públicas y privadas, los Consejeros. Lo preside el Ministro(a) de Educación, la Vicepresidencia Ejecutiva la ejerce el Director(a) de Bibliotecas, Archivos y Museos y la Secretaría del CMN es la encargada de ejecutar las decisiones del Consejo. Su misión institucional es *“Ejercer la protección y tuición del patrimonio cultural y natural de carácter monumental,*

velando por su identificación, protección oficial, supervisión, conservación y puesta en valor, potenciando su aporte a la identidad y al desarrollo humano” (CMN, 2016).

La Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos (DIBAM) es un organismo público que se relaciona con el gobierno de Chile a través del ministerio de Educación; posee personalidad jurídica y patrimonio propio. Creado el 18 de noviembre de 1929 por el Decreto con Fuerza de Ley N° 5.200, reúne a Bibliotecas, Archivos y Museos. Su objetivo es *“Promover el conocimiento, la creación, la recreación y la apropiación permanente del patrimonio cultural y la memoria colectiva del país, para contribuir a la construcción de identidades y al desarrollo de las personas y de la comunidad nacional y de su inserción internacional. Lo anterior implica rescatar, conservar, investigar y difundir el patrimonio nacional, considerado en su más amplio sentido” (DIBAM, 2016).*

El Ministerio de Bienes Nacionales (MBN) fue creado en 1980, cuando se promulga el Decreto Ley N° 3.274 que fija la Ley Orgánica del Ministerio de Bienes Nacionales, que fue completado por el Reglamento Orgánico Decreto Supremo N° 386, del 16 de julio de 1981. Su misión es *“Reconocer, administrar y gestionar el patrimonio fiscal de todos los chilenos y chilenas, regularizar la pequeña propiedad raíz particular, mantener el catastro gráfico de la propiedad fiscal actualizado y la coordinación con otras entidades del Estado en materias territoriales, valorando fuertemente el patrimonio natural e histórico de nuestro país” (MBN, 2016).*

La Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES) se creó mediante el Decreto N° 1.924 de la Oficina de Presupuestos y el 9 de enero de 1929 se publicó la Ley Orgánica N° 4.520 de Presupuestos. Su misión es *“Velar por la eficiente asignación y uso de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión” (DPRES, 2016).*

Lo anterior implica formular la Ley de Presupuestos, realizar modificaciones al presupuesto vigente por medio de decretos, elaborar los programas de caja mensuales y registrar el gasto mensual, efectivo y devengado por Institución.

El Consejo Regional Metropolitano (CORE) es un órgano colegiado con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, cuya institucionalidad nace con la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Su fin es hacer efectiva la participación de la comunidad regional. Es integrado por 34 consejeros, elegidos desde el año 2013 por sufragio universal, en votación directa de los ciudadanos.

Las materias sometidas a conocimiento o aprobación del CORE, son estudiadas previamente por los consejeros organizados en las siguientes Comisiones de Trabajo: Coordinación y Relaciones Institucionales; Control y Gestión; Ordenamiento Territorial e Instrumentos de Planificación; Fomento Productivo, Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico; Educación y Cultura; Deportes; Salud y Medio Ambiente; Rural; Infraestructura, Transporte y Aguas Lluvias; Cooperación Internacional.

Al observar el quehacer establecido por ley de cada una de estas instituciones, vemos que las facultades de estas son amplias en términos genéricos asociados a los bienes y servicios artístico- culturales del país, pero limitadas dados el carácter subsidiario del Estado chileno. Esto significa que estas instituciones intervienen o actúan en la medida que los mecanismos de mercado no son capaces de satisfacer la provisión de bienes y servicios culturales de la ciudadanía- como es el caso del CNCA- o bien para detener las amenazas que asechan al patrimonio cultural de país-como el consejo de Monumentos. En complemento, y como resultado también del carácter subsidiario mencionado, son limitantes para el quehacer de estas instituciones el hecho que la institucionalidad pública en cultura de Chile tiene uno de los presupuestos más bajos de la región para sus iniciativas de inversión.

Otro aspecto importante y reconocido de la institucionalidad cultural, en aquel entonces, es la dispersión de recursos y duplicidad de funciones similares en instituciones distintas. Como señalara el entonces Ministro Cruz-Coke, en abril de 2012, al reconocer la necesidad de avanzar hacia una nueva institucionalidad pública en cultura, asociada a la medida de impulsar un nuevo Ministerio de Cultura *“Estas falencias tienen que ver con la fragmentación y dispersión de funciones en distintos ministerios y organismos que provocan su descoordinación”* (La Segunda, 2012).

A conclusiones similares llega un estudio sobre la institucionalidad cultural chilena. *“La institucionalidad cultural chilena, si bien se plantea como una nueva y poderosa instancia de fomento de la cultura para el país, necesita de una adecuación de sus objetivos y una coordinación general con todas las instancias de cultura para poder desarrollar un proyecto completo. El apoyo a ciertas instancias se ve desnucado por la deficiente integración y la dispersión de los organismos públicos y privados comprometidos con el desarrollo cultural del país”* (Espinoza 2009; 35).

Las tendencias más importantes que incidían sobre la institucionalidad pública en cultura el año 2011 fueron las tendencias políticas, económicas y socio-naturales.

En términos de tendencia política, constatamos que luego de 25 años de gobiernos de centro izquierda, ascendía a la Presidencia del País un gobierno de derecha. Esto significó, en el ámbito de la Institucionalidad Pública en Cultura, una mirada estratégica que cambiaba el foco desde el fomento a la creación artística y el acceso de la ciudadanía hacia el fomento de las industrias culturales. La diferencia entre ambos enfoques es evidente: mientras el fomento a la creación pone su mirada sobre el conjunto de dominios artísticos, el fomento de las industrias creativas se centra en los dominios artísticos de la Música, las Artes Audiovisuales y el Libro y la Lectura⁴.

En segundo lugar, destaca la tendencia económica dada por la crisis del gigante asiático- nos referimos a China- lo que significaba necesariamente una baja de la demanda por

⁴ Lo anterior no quiere decir que en las 2 primeras administraciones el concepto de Industrias Creativas no hubiese estado presente. Decir esto sería una mirada estrecha e ideologizada de izquierda burocrática. El concepto de Industrias Creativas estaba presente, pero como un tema más en la Política Cultural “Chile Quiere más Cultura”.

materias primas naturales nacionales- cobre- y, por ende, una disminución del volumen de fondos fiscales y en la inversión en la institucionalidad pública.

Por último, el terremoto del 27 F fue un gran desastre socio natural que afectó al país y puso en evidencia las debilidades del sistema de la institucionalidad cultural en este ámbito. *“El terremoto del 27 de febrero de 2010 —el sexto de mayor intensidad entre los registrados por la humanidad— dañó severamente gran parte de nuestras construcciones patrimoniales, y reveló que el Estado chileno no contaba con mecanismos ni con recursos adecuados para ir en rescate de esta memoria quebrantada y, en algunos casos, casi enteramente destruida”* (CNCA, 2013).

Sólo considerando el catastro de inmuebles patrimoniales del Consejo de Monumentos *“(…) de un total de 424 inmuebles examinados a nivel nacional, el 79% presentó algún tipo de daño y solo un 21% no presentó daño alguno”* (Serra 2012).

La respuesta desde la institucionalidad corrió por cuenta del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, con la creación del Programa de Apoyo a Reconstrucción del Patrimonio Material. De todas las instituciones del sistema el CNCA era el único organismo facultado —presupuestariamente— para llevar adelante esta tarea. *“El Programa de Apoyo a la Reconstrucción del Patrimonio Material (...) buscó movilizar a la sociedad civil con el fin de crear una alianza público-privada en pos de esta tarea, a través de una convocatoria abierta a proyectos de restauración promovidos por las organizaciones civiles para aquellos inmuebles considerados valiosos por las comunidades y que, en el caso de ser elegidos, fueran apoyados por el Consejo de la Cultura con un 50% de los recursos”* (CNCA, 2012).

ÓRGANOS Y DEPARTAMENTOS QUE COMPOÑÍAN EL CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES Y SUS RELACIONES; DINÁMICAS BÁSICAS, ASPIRACIONALES Y REALES.

Según la ley 19.891 del año 2003 y la resolución exenta 5.219 del 18 de noviembre del 2010, componían al CNCA en el momento de elaboración de la política sus órganos colegiados y sus Departamentos programáticos y de soporte.

Respecto de sus órganos colegiados, el más importante es el Directorio Nacional. *“El Directorio Nacional tiene a su cargo la Dirección Superior del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, y entre sus atribuciones está hacer cumplir las funciones del Consejo, aprobar anualmente el plan de trabajo del Consejo, así como la memoria y el balance del año anterior, y conocer el anteproyecto de presupuesto. El Directorio Nacional también debe proponer al Presidente de la República los proyectos de ley y actos administrativos que crea necesarios para la debida aplicación de políticas culturales y resolver la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes”* (CNCA, 2016).

El segundo en importancia es el Comité Consultivo Nacional. *“El Comité Consultivo es un órgano ad honórem que tendrá por objeto asesorar al Directorio en lo relativo a políticas*

culturales, plan anual de trabajo, y preparación de proyectos de ley y actos administrativos concernientes a la cultura. Del mismo modo, el Comité podrá hacer sugerencias sobre la marcha general del servicio y emitir opinión sobre cualquier otra materia en que sea consultado por el Directorio o por su Presidente. En especial, el Comité hará propuestas sobre la enseñanza y práctica de las disciplinas artísticas y la educación acerca del patrimonio cultural tangible e intangible, con el fin de promover el vínculo a que se refiere el número 5) del artículo 3º, y sobre la difusión nacional e internacional de la creación artística y del patrimonio cultural chilenos” (CNCA, 2016).

En relación con los departamentos programáticos y de Soporte, constituían el Consejo de la Cultura los siguientes departamentos⁵:

- Departamento de Fomento a las Artes y las Industrias Creativas
- Departamento de Ciudadanía y Cultura
- Departamento de Planificación y Presupuesto
- Departamento de Administración General
- Departamento de Recursos Humanos
- Departamento Jurídico

Departamento de Fomento de las Artes y las Industrias Creativas: su función es apoyar la creación, producción, promoción y distribución de bienes y servicios creativos, a través del desarrollo y ejecución de los fondos de fomento administrados por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, mediante la ejecución de programas de acción en el fomento de las artes en sus diversas manifestaciones.

Departamento de Ciudadanía y Cultura: su función es ejecutar, implementar y evaluar políticas culturales tendientes a difundir el arte y la cultura y a garantizar a la ciudadanía el derecho al acceso igualitario de los bienes culturales y artísticos; y difundir el arte y la cultura- en el marco del reconocimiento a la diversidad cultural y salvaguarda del patrimonio cultural y entregar estos bienes simbólicos como factores de desarrollo humano, educativo, de calidad de vida y fortalecimiento democrático.

Departamento de Planificación y Presupuesto: su función es diseñar la planificación estratégica de la institución e implementar y coordinar los programas, actividades y acciones que busquen el logro de ese fin, para lo cual trabajará en coordinación con los restantes departamentos y unidades de este Consejo con miras a consolidar y fortalecer los procesos de planificación programática, presupuestaria y tecnológica que permitan un adecuado desarrollo institucional.

Departamento de Administración General: su función es administrar los recursos financieros y materiales del Servicio y proponer los procedimientos de instrucciones tendientes a cumplir con las normas legales sobre la materia y supervisar su cumplimiento.

⁵ Toda la sección que describe los Departamentos del CNCA toma como referencias la Resolución exenta 219 del 18 de noviembre de 2010

Departamento de Recursos Humanos: su función es administrar los recursos humanos del servicio proponer los procedimientos e instrucciones tendientes a cumplir las normas legales sobre la materia y la supervisar su cumplimiento.

Departamento Jurídico: su función es velar por la juridicidad de los actos administrativos del Servicio y generar los apoyos jurídicos necesarios para llevar a cabo las actividades propias del Consejo y responder todo requerimiento de análisis jurídico.

La relación entre los órganos colegiados y los diferentes departamentos del CNCA, está dada por la necesidad de poner en práctica las políticas culturales en el marco del ciclo anual de ejecución presupuestaria de los organismos públicos del Estado: planificación, ejecución, monitoreo y evaluación. Bajo este marco, año a año, cada Departamento presenta al Directorio Nacional su plan de trabajo, el que debe ser aprobado por este, luego da cuenta de su ejecución y finalmente da cuenta de sus resultados programáticos. Y así sucesivamente.

Si bien no hay información disponible sobre el desempeño conjunto de los Departamentos el año 2011, si se cuenta con un informe de evaluación del año 2014 del Fondo Audiovisual, realizada por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES, 2014). En este se señala que no existe una coordinación efectiva programática entre este fondo y el resto del Servicios, particularmente las Direcciones Regionales que componen el CNCA. Esto nos permite levantar la hipótesis que la coordinación interna entre departamentos es escasa y replica lo que sucede a nivel de sistema donde se observa una dispersión de instrumentos públicos y una duplicidad de funciones entre los diferentes actores que componen la institucionalidad pública en cultura.

El proceso de formulación de la nueva política cultural 2011-2016 comenzó oficialmente según consta en el acta N° 68 del 23 de marzo de 2010 de sesión de Directorio Nacional del CNCA. En esta se acordó que la puesta en marcha de este proyecto, el más estratégico del servicio en ese año, sería liderada por la Comisión Convención Nacional de Cultura y Políticas, con la participación de los Directores Drina Rendic, Gustavo Cárdenas, Lautaro Núñez y Hugo Pirovich. Posteriormente, la Comisión sería refundada como “Comisión Política Cultural” (una vez realizada la convención) y se incorporarían para fortalecer el trabajo de la comisión la consejera María Fernanda García Huidobro y los consejeros David Galaguer y Hans Schuster, como consta en el acta de la sesión 74 del 29 de octubre del 2010. Esta comisión será la responsable institucional absoluta de los procesos de implementación de la Convención Nacional de Cultura y en la formulación de política cultural y contará con la colaboración de las Unidades de Comunicaciones, de la Unidad de Estudios y la Unidad de Regiones.

El Directorio acordó desarrollar un plan de trabajo que se extendería entre marzo del 2010 y noviembre del 2011, que describimos a continuación:

Tabla N°2. Plan de Trabajo Políticas culturales 2011-2016.

Etapa 1. Diseño y coordinación.	Acción
Diseño de Modelo construcción.	Revisión de fuentes secundarias, experiencias y buenas prácticas internacionales.
Constitución de Comité de Políticas Culturales	Funcionamiento del Comité de políticas compuesto por 5 miembros del Directorio del CNCA, Subdirector del servicio, Jefe de Sección de estudios y 2 profesionales de la misma sección. Se trabajó en reuniones semanales con el objetivo de realizar ajustes y correcciones que a juicio del Comité del directorio fueran pertinentes.
Etapa 2. Levantamiento Información	Acción
Identificación de necesidades-desafíos	Consulta de fuentes directas (consultas grupos focales, convenciones) e indirectas (documentos de trabajo, propuesta de sectores artísticos organizado)
Etapa 3. Registro de la información	Acción
Registro.	Registro de opiniones, según fuente que respalda los objetivos, propósitos, estrategias de la política cultural 2011-2016. Transcripción de opiniones de las fuentes consultadas. Lectura y organización de la información. Clasificación y codificación de las demandas/ desafíos Jerarquización de las demandas/desafíos/retos.
Etapa 4. Sistematización de la información	Acción
Sistematización y análisis de la información	Aplicación de Análisis prospectivo. Mic-Mac. Aplicación del Marco Lógico.
Etapa 5. Propuesta Política Cultural 2011-2016	Acción
Estructura	Análisis de los resultados, diseño de estructura y redacción de documentos. Traspaso de Marco Lógico a formato de política pública.
Comité Políticas del Directorio Nacional del Consejo de la Cultural	Reuniones semanales para ajustes, correcciones, observaciones, e incorporación de temas por parte del Comité del Directorio de Políticas Culturales. Incorporación de Observaciones.
Validación externa del documento.	Se entrega documento borrador de políticas culturales a consultores externos, recomendados por el comité de políticas del directorio para este proceso. Sres. Andrés Mendiburo y Edison Otero.
Envío regiones	Documento borrador de la política nacional a las direcciones regionales para conocimiento y observaciones
Aprobación del Directorio CNCA	Documento con observaciones se presenta a Directorio del CNCA
Presentación publica	Impresión, diseño y distribución del documento Política cultural 2011-2016.

Fuente: CNCA, 2011.

El primer paso para la formulación de la nueva política sería la evaluación de la política cultura 2005-2010 “Chile Quiere Más Cultura” (2005-2010). Esta política, si bien fue un esfuerzo significativo en términos de contar con una visión estratégica para el desarrollo cultural del país, en su formulación contó con varias deficiencias que imposibilitaron determinar el logro de objetivos.

En primer lugar, la política contó con un diagnóstico con escaso nivel de detalle sobre el campo cultural nacional. *“Uno de los aspectos que llama la atención del documento “Chile quiere más cultura”, es la ausencia de resultados obtenidos tras el proceso de diagnóstico, el que fue desarrollado previo a la formulación de la política. Entendemos que la etapa de diagnóstico permite levantar la información objetiva para conocer el entorno que se quiere intervenir, explicitando las dimensiones que lo componen y los aspectos relevantes que deberán ser considerados en la conceptualización de la política cultural. En este caso, solo se presenta -a modo de introducción- un breve resumen del contexto histórico y los antecedentes en el cuales se inserta la política cultural 2005-2010, sin especificar, cómo se llevó a cabo este proceso”* (CERC-UAHC, 2011).

En segundo lugar, el diseño de la política careció de un modelo de seguimiento y evaluación. *“Una de las mayores dificultades de la política cultural 2005-2010 radicó en la falta de identificación de parámetros necesarios para el diseño de una evaluación permanente, capaz de comprobar el nivel de cumplimiento de los objetivos establecidos y la eficacia de los planes de acción. Desde su diseño, la política cultural no incorporó un modelo de seguimiento y evaluación que se adecuara a la realidad de la naciente institucionalidad”* (CNCA, 2015).

La evaluación desarrollada, sólo pudo entregar orientaciones sobre qué ámbitos deben ser considerados en la formulación de una nueva política cultural. Esto consta en el acta 73 de sesión de Directorio del 28 de enero de 2011. *“Por una parte, (es necesario) que exista claridad en la redacción de la política cultural; y por otra que exista una coherencia interna, es decir, que los objetivos sean medibles, que tengan una línea estratégica, que exista un plan asociado”* (CNCA, 2011).

En este sentido, esta limitante- no poder evaluar la política pública en cultura y por ende no contar con información válida y confiable sobre su impacto, de modo de poner a disposición de la ciudadanía, constituye de hecho una vulneración directa al derecho al acceso a la información pública, consagrado en la ley 20.285. *“Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley”*.

¿Por qué? Las condiciones que señala la Ley no son sólo operativas- el cómo acceder a la información pública, de manera transparente y proba- sino que estratégicas- lo que se quiere alcanzar, el bien común. Esto está señalado tanto en esta Ley como en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Por lo tanto, el hecho de no poder informar a los y las ciudadanas el impacto de la política pública en cultura, atenta directamente sobre el bien común ya que ni siquiera estamos frente a la discriminación de algún segmento específico de la población respecto de las acciones que lleva adelante el Estado de Chile sino que... se excluye a cada uno de los ciudadanos del

derecho de acceder a la información que da cuenta de la acción pública del Estado sobre el campo de la cultura.

Si bien al no ser posible determinar el logro de objetivos de la política “Chile Quiere Más Cultura” y por ende definir cómo las tendencias de la época influyeron en esta dimensión, si es posible dar cuenta de tendencias político-institucionales que tuvieron relación directa con esta deficiencia.

En particular, nos referimos a la escasa experticia en planificación, gestión y evaluación estratégica de políticas públicas de los diferentes países de América Latina a finales de la década pasada. La mayoría de los países de América Latina recuperaron en la década de los 90’ las democracias y comenzaron sus procesos de modernización del estado en ese período. En caso de Chile, esto fue llevado adelante por el gobierno de Eduardo Frei Ruiz – Tagle. *“El estudio de las políticas públicas en la región es un campo en crecimiento. El fortalecimiento de las democracias en América Latina implica, entre muchos otros retos, construir gobiernos e instituciones capaces de resolver problemas públicos urgentes en un contexto plural y de competencia política”* (CIDE, 2014; 7).

En el caso del CNCA esta realidad fue más patente, dada la escasa experiencia institucional al momento de formulación de la política cultural “Chile quiere más Cultura”. La institución fue creada el año 2003 agrupando funciones de diferentes servicios públicos- la División de Cultura del Ministerio de Educación y de la Secretaría General de Gobierno. Con seguridad la cultura organizacional de ambos organismos no tenía relación con una gestión estratégica, sino como apéndices programáticos de sus respectivos Ministerios. Esta escasa experiencia del cuerpo de funcionarios en un proceso de tanta relevancia como la formulación de una política cultural, con seguridad influyó en el hecho de las deficiencias identificadas más arriba- ausencia de un diagnóstico institucional y ausencia de un modelo de seguimiento y evaluación integrado.

LOS PÚBLICOS DEL CNCA Y SU PATRÓN DE CONECTIVIDAD.

Para determinar el patrón de conectividad de la organización, dividiremos los públicos en quienes formaron parte del proceso de formulación de la política cultural 2011-2016 en actores internos -parte del organigrama del CNCA- y externos.

En primer lugar, a nivel interno, destaca por su importancia el Directorio del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, constituido por el Ministro Presidente del Servicio; el Ministro de Educación; el Ministro de Relaciones Exteriores; 3 personalidades de la cultura que tengan una reconocida vinculación y una destacada trayectoria en distintas actividades (creación artística, patrimonio, industrias culturales y gestión cultural), designadas por el Presidente de la República a propuesta de las Organizaciones Culturales del País; 2 personalidades que reúnan las mismas condiciones señaladas, designadas con un mecanismo similar y con acuerdo del Senado; 2 representantes del mundo académico; un representante de los premios nacionales (CNCA, 2003). Dadas las facultades establecidas en la ley su participación fue permanente y a lo largo de todo el proceso, con un carácter deliberativo sobre la nueva política cultural.

La relación entre el Directorio y el CNCA es permanente y vinculante, facultades consignadas en la propia ley 19.881 que crea al CNCA, que señala los objetivos del servicio y sus integrantes, entre las cuales destacan velar por el cumplimiento de funciones del servicio, aprobar planes anuales de trabajo, distribuir los recursos de los fondos concursables, entre otros.

En complemento, visibilizamos los directorios de los Consejos Regionales de Cultura y las Artes. Es importante recordar que el CNCA se descentraliza en Servicios Públicos Regionales, que cuenta cada uno con su propio Directorio; estos tienen funciones similares a las del Directorio Nacional, pero en el ámbito regional. La participación durante el proceso fue en una naturaleza distinta a la del directorio Nacional, ya que fueron informados y consultados, como veremos más adelante, en las convenciones de cultura.

A nivel interno, por último, identificamos una muestra de 18 funcionarios del servicio, entre directivos de nivel superior y profesionales de áreas programáticas y administrativas. Estos fueron consultados a través de un cuestionario semi-estructurado.

En términos externos, en primer lugar, destaca la Unión Nacional de Artistas (UNA). Esta es una organización conformada por 17 asociaciones de artistas chilenos de un abanico de diferentes dominios, característica que le da un amplio grado de representatividad en el sector.⁶ Los Objetivos de la UNA son: *“Apoyar las iniciativas que contribuyan al desarrollo cultural del país y fomenten el respeto a los derechos de los artistas y la dignidad de su oficio. Esto involucra la defensa de la libertad de creación y de expresión, del patrimonio, la participación cultural y el disfrute equitativo de los bienes culturales, así como la promoción de los jóvenes talentos, entre otras acciones. UNA es conducida por un Directorio, compuesto por 12 miembros representantes por partes iguales de las organizaciones de gestión de derechos intelectuales y de las asociaciones gremiales de las siguientes disciplinas: Literatura, Música, Teatro, Artes Audiovisuales, Artes Visuales y Danza”* (UNA, 2015).

La relación entre el CNCA y la UNA, históricamente, ha sido de cooperación recíproca. La UNA fue protagonista del proceso de constitución del CNCA, mediante su participación en los Cabildos Culturales y en la elaboración de la política “Chile quiere más Cultura”; por otra parte, sus asociados son beneficiarios permanentes e históricos de sus Fondos de Cultura. En complemento, el CNCA ha convocado a la UNA a ser parte de diferentes iniciativas en el ámbito de la difusión cultural. Ahora bien, a pesar de la posición crítica de

⁶ Componen la UNA: ADG, Asociación de Directores y Guionistas; ACA, Asociación de Arte Contemporáneo Asociado; ADOC, Asociación de Documentalistas; APECH, Asociación de Pintores y Escultores de Chile; ATN, Sociedad de Autores Nacionales de Cine, Teatro y Audiovisuales; SADEL, Sociedad de Derechos Literarios; CHILEACTORES, Corporación de Actores de Chile; CREAMAGEN, Sociedad de Creadores de Imagen Fija; SCD, Sociedad Chilena del Derecho de Autor; SCI, Sociedad Chilena de Intérpretes; SECH, Sociedad de Escritores de Chile; SIDARTE, Sindicato de Actores de Chile; SITMUCH Sindicato Nacional de Trabajadores de la Música; SINAV, Chile, Sindicato de Artista de Variedades; SINDICATO de Folcloristas de Chile; SOECH, Sociedad de Escultores de Chile; PRODANZA, Colegio de Profesionales de Chile.

la organización frente a la administración Cruz Coke, como se verá más adelante, la relación con el CNCA continuará estando en el ámbito señalado.

En segundo lugar, los “agentes culturales relevantes” son otros actores externos destacados. En lo específico, este consistió en una selección de 80 “informantes claves” sectoriales, correspondientes a diferentes dominios artísticos culturales, tanto del mundo público como privado, que consideró el modelo de Alfons Martinell. Para este, los actores culturales son *“Todos aquellos actores que, sin ser necesariamente productores culturales, intervienen o pueden intervenir, tanto en la articulación de las políticas culturales como en el desarrollo de las artes y la cultura. Dado que los agentes cambian y evolucionan es importante reflejar en cada momento el tejido formado tanto por la diversidad de instancias que interactúan en el desarrollo social y cultural de un territorio dado, como a aquellos profesionales e individuos que participan en la vida cultural dentro de una sociedad determinada. Es por esta razón que el Dominio General Agentes Culturales no refleja únicamente los tres grandes actores clásicos (Administración Pública, Tercer Sector y Sector Privado) si no que incluye dos agentes más: los Profesionales de la Cultura y la Población”* (Martinell, 2009, 31).

La relación entre estos agentes culturales relevantes también estaba dada por la cooperación institucional y el acceso-participación de bienes y servicios del CNCA. No obstante, es importante señalar que el Comité Convención Nacional y Política, presidido por Drina Rendic, a cargo del proceso de formulación, determinó quienes serían estos 80 agentes, sobre la base de las propuestas que la Unidad de Estudios presentaba. Dicho de otro modo: la participación en este conjunto de personas no fue una convocatoria abierta a la ciudadanía. Como quedará señalado más adelante, esto será determinante en las características de la dinámica organizacional del proceso de formulación de la política y por ende, en los resultados finales.

EL PROBLEMA RELACIONAL DEL CNCA

Para determinar el problema relacional del CNCA en el desempeño de la formulación de políticas culturales, es necesario diagnosticar la dinámica organizacional, encontrando puntos de coincidencia, asintonía o desfase entre las dinámicas de la Organización y las dinámicas sociales (en conjunto y desglosado por públicos) e identificar si todos los actores de la trama relacional se mueven en la misma dirección (Pérez, 2008; 375).

Dado lo anterior, es pertinente identificar, en primer lugar, los parámetros de cómo debe llevar adelante el CNCA sus procesos de formulación de políticas culturales.

Según la ley 19.891, la formulación de política pública del CNCA es responsabilidad Directorio *“Estudiar, adoptar, poner en ejecución, evaluar y renovar políticas culturales, así como planes y programas del mismo carácter, con el fin de dar cumplimiento a su objeto de apoyar el desarrollo de la cultura y las artes, y de conservar, incrementar y difundir el patrimonio cultural de la Nación y de promover la participación de las personas en la vida cultural del país”* (CNCA, 2003; 1)

En complemento, esto debe estar en consonancia con las leyes generales de la República, de manera directa o indirecta. Por lo tanto, el segundo gran imperativo aspiracional del CNCA, está dado, como ya lo adelantamos en la sección 2, por la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que señala “*La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal*” (LGBAE, 2016).

En síntesis, el ejercicio de formulación de políticas culturales debe responder a la promoción de la creación artística, poner a disposición de los chilenos el patrimonio cultural de la nación y promover la participación de las personas en la vida cultural de país, todo esto en el marco del bien común de la nación, vale decir, sin distinción ni discriminación. A continuación, analizaremos si cada uno de los públicos, de manera particular y/o específica, respondió con su participación a las dinámicas aspiracionales.

Como señalamos, el rol del Directorio del CNCA es velar por el cumplimiento la ley. Esto lo convierte en el público más relevante cuando hablamos de la formulación de políticas culturales. De lo anterior se deduce que la sintonía entre este y las aspiraciones institucionales debe ser, sino total, casi absoluta.

Sin embargo, en su desempeño como público en el proceso de formulación, el Directorio Nacional no tuvo coincidencia absoluta con la dinámica aspiracional descrita más arriba. Si bien lideró el proceso que culminó con la actual política pública, tuvo un desempeño que entró en disonancia con su misión ya que excluyó de la séptima convención de cultura los temas asociados a las culturales populares y comunitarias, cómo también en el testeado de “actores culturales relevantes” a actores culturales representativos de dicho sector.

Partamos por el hecho de la exclusión de los temas y actores del orden de las culturas comunitarias. En la actualidad, el CNCA define a este conjunto de actores como “*Grupo de personas que desarrolla un trabajo permanente y sostenido en el tiempo, en torno a acciones específicas de carácter colectivo, con sentido artístico y/o cultural, asociada al desarrollo del territorio que habitan*”⁷ (CNCA, 2016; 2).

⁷ “*En este sentido, se trata de un conjunto de personas que han formalizado su quehacer, a partir de una estructura de responsabilidades y compromisos, y que: Articulan y dinamizan el territorio donde se ubican y tienen alto reconocimiento social; Tienen una lógica de aceptación de la diversidad cultural y vocación de transformación territorial a través de la intervención en ámbitos políticos locales y movimientos sociales y ciudadanos; Cuentan con arraigo comunitario, gregario, familiar y cotidiano, por lo que cuentan con fuerte protagonismo de la comunidad; Consideran como espacio de acción, entre otros, el espacio público, las calles y/o plazas del lugar que habitan; Desarrollan preferentemente actividades gratuitas; En sus actividades prevalecen contenidos asociados a los diversos lenguajes artísticos de la cultura; Su financiamiento mayoritario es a través de la autogestión y la recaudación a través de talleres, trueques, ferias u otros; Desarrollan una labor voluntaria, solidaria y de activación social a través de la cultura y el arte en territorios en los que habitan*” (CNCA, 2013; 3).

En el período de formulación de la política cultural, el CNCA, a través del Departamento de Ciudadanía y Cultura, tenía relación directa con organizaciones de esta naturaleza en las 15 regiones del país como producto de la implementación del Programa Creando Chile en mi Barrio (CCHMB). El objetivo del programa era *“Fortalecer y movilizar las capacidades artísticas, culturales, creativas y de emprendimiento de habitantes de 160 barrios a lo largo del país, a través del acceso a los bienes culturales de poblaciones económicamente vulnerables y geográficamente aisladas, así como la elaboración y ejecución de planes de desarrollo artístico cultural barrial consensuados por la comunidad”* (CNCA, 2007, 32).

La relación entre el CNCA y las organizaciones comunitarias era mediante los “Comités Culturales Barriales”. *“El Comité Cultural Barrial es una (...) estructura organizacional promovida por el Programa Creando Chile en mi Barrio del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes para constituirse en contraparte ciudadana del equipos de animadores/as culturales barriales encargados de facilitar el proceso de desarrollo artístico-cultural barrial. Desde el Programa se promueve que el CCB se empodere y autonomice progresivamente de manera de constituirse en el actor organizacional promotor del desarrollo artístico-cultural de su barrio. Por otro lado, el CCB puede tener diferentes modalidades como organización: puede constituirse como una organización formal clásica con directiva y socios, o una asamblea con participación de representantes de diversas organizaciones, entre otras posibilidades”* (CNCA, 2009; 188).

El programa Creando Chile en mi Barrio se implementó en 160 barrios de todo el país entre los años 2007-2011, y se estima que participaron 2.542 personas. El Directorio del CNCA decidió poner fin a este programa y reemplazarlo por el programa Servicio País Cultura el año 2011, el cual hasta el día de hoy se implementa.

La selección de los temas de la Convención de Cultura fue desarrollada en el Directorio mediante un procedimiento muy simple. La Unidad de Estudios, que prestó asesoría técnica durante todo el proceso, proponía temas, que eran visados y aprobados por el Comité. Esta selección posteriormente era revisada por el Directorio Nacional en sesión ordinaria, incluido el Ministro Presidente, aprobando o rechazando. Fue en este espacio donde hubo, desde el pre testeo de temas para la VII convención, un rechazo a la inclusión de los temas de cultura comunitaria y popular.

“No para nada, ningún interés (en el tema de culturas populares y comunitarias). Al contrario en las primeras etapas, cuando preparábamos la (séptima) convención nacional, estábamos testeando temas siempre bajo la supervisión del comité. Y entre los distintos temas que propusieron para su eventual testeo, en un sentido de metodología de investigación por sí solo, haciendo una especie de pretesteo con los temas a partir de una consulta que se iba aplicar en la convención y que se dio, (...) entre ellas estaba el tema de la cultura popular entre todas las cosas, más vinculado fuera del campo de elite artes y hubo un rechazo completo” (Entrevistada 1).

Acerca de la selección de los actores culturales relevantes para los 9 grupos focales, si bien el Directorio declaró que los parámetros de esta actividad debían ser participativos e

inclusivos, como consta en el acta 73 del 24 de septiembre del 2011. “*Los Directores destacan la importancia de que estos talleres (los grupos focales a los agentes culturales relevantes) sean inclusivos y no selectivos, debiendo procurar que todos los sectores e instituciones puedan participar y que exista una efectiva participación de regiones. Así mismo, indican que debe entregarse como insumos documentos de investigación y que no sólo sean exposiciones verbales*”.

Empero, esto no dejó de ser una declaración de buenas intenciones.

“Si, eh lo que nosotros hicimos, fue preparar un listado de gente, eh por lo menos lo que hizo el departamento de estudios en forma de contribuir era fundamentalmente con nuestras contrapartes, no por la parte técnicas de estudios en particular necesariamente, sino que, nuestros interlocutores, Entonces, hicimos un listado con académicos, con agentes de la sociedad Civil, Artistas destacados, que se yo, un Excel, eso se le entregaba al directorio, o sea, no teníamos ni una toma de decisión al respecto ni un rol relevante frente al proceso” (entrevistada 1).

La operadora más determinante e influyente en relación a este sesgo, fue la Presidenta del Comité de Políticas, la Sra. Drina Rendic. Esta Ingeniera Comercial de profesión, fue nombrada miembro del Directorio del CNCA por el gobierno del Presidente Lagos (2003) y ratificada por el Gobierno de la Presidenta Bachelet hasta el año 2012. Posteriormente se desempeñó como Directora de la exclusiva Corporación Cultural de Lo Barnechea y en virtud de su conocimiento sobre la institucionalidad cultural, fue convocada por el Presidente Piñera para formar parte del grupo Tantauco de Cultura, comité de especialistas que diseñó los lineamientos de Cultura del programa de gobierno del que fuera el primer Presidente de una coalición Política de Derecha luego del fin del Régimen Militar y el Retorno a la democracia (Revista Qué Pasa, 2010).

“Drina, tenía mucho interés en tener un rol relevante dentro del proceso. (Ella) es el agente político de la derecha por el Consejo de Cultura... venía del grupo Tantauco, es como un vínculo, además de Cruz Coke, más cercano con Piñera seguramente tal. Y como tenía tanto interés en dirigir el proceso hubo un proceso de selección donde, donde pudo haber algo de ecuanimidad en la medida que las propuestas que se le hacían al comité trataban de ser lo más representativo posible. Y sin embargo, yo creo que el contexto de ser prácticamente la primera iniciativa de política pública cultural de Piñera eh (pensativo) generó cierto sesgo en la participación” (Entrevistado 2).

Existe otro ámbito donde es posible constatar como el desempeño del Directorio Nacional no coincidió con la dinámica aspiracional del CNCA, cuestión que se encuentra en el origen de esta investigación. Se trata del hecho, grave a nuestro juicio, de que, a pesar de haberse constatado durante el inicio de proceso de formulación, el problema de que la política cultural “Chile quiere más cultura” carecía de un sistema que permitiera medir el logro de objetivos y por ende, su impacto, la política 2011-2016... tampoco desarrolló un sistema de monitoreo y evaluación.

Observemos los hechos. Al finalizar el proceso de formulación de la política como tal, la Comisión de Políticas sugirió al Directorio que el paso lógico era el diseño del sistema de

planes y programas. Como consta en el acta 83 de sesión ordinaria de Directorio del 26 de agosto del año 2011, aprobada: *“La Directora Drina Rendic, solicita dejar consignado en el acta que una vez aprobadas la política cultural 2011-2016, se dará inicio durante el mes de Septiembre al proceso de diseño de las medidas y/o programas asociadas a las mismas, el cual deberá estar concluido en el mes de diciembre del presente año. Destaca la necesidad de que dichas medidas sean evaluables/medibles, de manera que cada cierto tiempo el Directorio Nacional tenga la posibilidad de evaluar la forma en que están siendo implementadas.*

Atendidas las aprehensiones planteadas por la directora Magdalena Krebs, Directora Drina Rendic la invita a participar en el proceso de elaboración de las medidas y/o programas asociados al eje patrimonio. La Directora Magdalena Krebs manifiesta su conformidad en participar y colaborar en ese proceso. Así mismo, la directora Rendic invita todos los directores interesados a participar con su expertiz en el proceso de elaboración de medidas y/o programas, a involucrarse en dicha etapa.

Hace presente además que se contratará a un organismo externo para que colabore en la elaboración de las referidas medidas y/o programas. Sin perjuicio de ellos, los Directores dejan constancia y destacan la necesidad de que en este proceso intervengan activamente los diversos Departamentos del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, la Comisión de Políticas y los Consejos Sectoriales, en su calidad de principales conocedores del Servicio y sus necesidades” (CNCA, 2011)

¿Qué se puede deducir de la lectura del Acta? Siendo justos con la realidad, ya es un avance que el Directorio superara el estándar de la política anterior, planteado la necesidad de monitorear las medidas en el desempeño de la política. Pero, en cuanto a evaluar los objetivos, que claramente no es equivalente a evaluar las medidas con las que estos se cumplen, no fue cuestión a tratar por el Ministro Presidente Cruz Coke, la Directora Rendic y el resto de autoridades reunidas.

El tema de la evaluación de la política volvió a aparecer en sesión de Directorio, al mes siguiente, como consta en el acta 84 del 30 de septiembre de 2010, nuevamente bajo la forma de “monitoreo de medidas y/o programas”. Después de esto, nunca más fue cuestión de discusión un tema tan sensible pero tan importante para el desarrollo estratégico de la política cultura del país.

El desempeño de los funcionarios respecto del proceso de formulación estuvo dado por la participación mediante entrevistas de una muestra de 13 funcionarios de un total de 19 seleccionados, en su mayoría Jefaturas de Departamentos, encargados de programa y profesionales de trayectoria. Esta muestra fue, a todas luces, poco representativa y arbitraria. Como bien veremos más adelante, la Asociación de Funcionarios de cultura, el organismo representativo de los y las trabajadoras de cultura no participó del proceso y no se tiene el registro de la producción de propuestas extendidas por organizaciones y colectivos de trabajadores, como tampoco de manera individual.

Sin lugar a duda, como en el público anterior, el contexto político institucional influyó en que la Asociación Funcionarios no participara, dado el clima de desconfianza como resultado de despidos de trabajadores y trabajadoras.

“Todo esto se va en un clima laboral terrible, donde estaban despidiendo a los compañeros, donde había una cantidad de desconfianza de lado y lado, donde se decía ah, tú vienes del gobierno anterior, tú llegaste ahora, había un clima súper tenso, súper fome, porque se generó mucha diferencia y muchos despidos injustificados. (El Departamento de) Fomento por ejemplo, yo creo que fue uno de los más dañados con esto, donde se barrió con toda la gente. Más encima era la gente que había formulado las políticas con sus sectores, que tenían un compromiso. Sin embargo, se van todos, esas políticas quedan en un cajón y no hay ninguna respuesta. Claro, también hay que entender que se genera en un ambiente interno muy complejo en esos términos, y para nosotros súper duro, por lo menos para mí que yo venía de la administración anterior, también siempre con un grado de desconfianza” (Entrevistada 1).

La Unión Nacional de Artistas, asociación de organizaciones artísticas que agrupa a más de 11 mil asociados, sintonizó perfectamente con el proceso de formulación. Mediante la presentación del documento “Política Cultural 2011-2016: la voz de los artistas”, aportó, a pesar de su posición crítica frente al gobierno de Piñera y la administración Cruz Coke, insumos valiosos para la formulación de la política cultural.

“El presente documento es resultado del trabajo realizado en el Encuentro Nacional “Soy Artista” convocado por la Unión Nacional de Artistas, UNA y celebrado el 4 de diciembre de 2010 en la ciudad de Santiago. Participaron en la jornada las directivas de los gremios artístico- culturales y sociedades de gestión colectiva, directores de carreras artísticas, presidentes de centros de alumnos de estas carreras y destacados artistas, los que sumaron alrededor de 100 personas. El trabajo se desarrolló en torno a 5 temas: Fomento a la creación artística Derechos laborales del artista Talento y formación artística Derechos de autor Industrias culturales e incentivos al consumo (UNA, 2010).

Respecto de los actores culturales relevantes seleccionados para participar del proceso, se contó con la participación de 81 personas de una muestra de 90 que teóricamente representaban los tres grupos de agentes, clasificados según sus finalidades: agentes de la Administración Pública (Estado, Congreso, Municipalidades), agentes de Organizaciones sin Fines de Lucro y la Academia (Fundaciones, Corporaciones, Asociaciones, Academia) y agentes de Instituciones Privadas y grupos de influencia (Empresas, Medios de Comunicación, profesionales, artistas). Esta muestra participó en 9 grupo focales, donde cada grupo contó con la organización de 3 mesas, una por cada contenido “eje” de la política cultural: artes, patrimonio cultural y participación ciudadana. La metodología de estos grupos focales fue aprobada por el Directorio Nacional, previa elaboración del Comité de Políticas con asistencia técnica de la Unidad de Estudios. El responsable de implementar los focus en tanto, fue la Unidad de Estudios y sus profesionales.

En consideración al desempeño de los actores culturales, del análisis de los grupos focales se constató que en relación con la dinámica aspiracional del CNCA, los agentes culturales relevantes extrañaron la ausencia de algunas miradas como la indígena, campesina, la

popular o la ancestral (CNCA, 2013; 1). En la sección posterior trataremos este tema con profundidad.

NUEVO PATRÓN DE CONECTIVIDAD.

Para determinar el nuevo patrón de conectividad del CNCA, determinaremos en base a la evidencia cuáles deberían ser los cambios en la trama relacional en la formulación de políticas culturales, desde los cambios en sus reglas, los públicos que deberían necesariamente estar en un nuevo proceso de formulación de la política pública en cultura, cuáles deberían ser las características de los sistemas de conexión de los públicos y que contenidos deberían ser considerados en virtud de su pertinencia.

Es importante señalar que la política cultural 2011-2016 llega a su fin este año, por lo que el CNCA deberá implementar un nuevo proceso de formulación con condiciones estructurales similares a lo ya experimentado, cuestión que da pertinencia y validez político-estratégica al análisis que a continuación presentaremos.

Como hemos observado a lo largo de este estudio, la trama de relaciones del CNCA en lo que respecta al proceso de formulación del CNCA está reglamentada por los términos de la ley 19.891 que faculta al Directorio a organizar los parámetros de este proceso. Ahora bien, constatamos como bajo estos términos la selección de públicos operó en la práctica con criterios arbitrarios, excluyentes y que desde una mirada rigurosa, vulneran la ley. Por lo tanto, el proceso de formulación debería contar con parámetros más claros para cumplir con el imperativo de asegurar un proceso lo más inclusivo posible, sin discriminación de determinados grupos sociales. Lo anterior implica necesariamente un cambio en la ley.

Otro cambio necesario en la trama relacional del CNCA es el referido a los alcances intersectoriales del proceso de formulación. Como observamos del análisis de públicos y como veremos en el análisis de los espacios de comunicación, los públicos del proceso de formulación son extremadamente sectoriales. Este desempeño, nos ubica por debajo de los parámetros que UNESCO señala en el desarrollo de las políticas públicas de cultura, que constatamos en la parte inicial de esta investigación.

En primer lugar y a nivel interno es necesario incluir como un público relevante, dado que quienes la componen ejecutan una función programática y administrativa que lleva adelante la implementación de las políticas, la organización que representa a los trabajadores de cultura, de los diferentes estamentos del servicio, profesionales, técnicos y administrativos: la Asociación Gremial de Funcionarios de Cultura, ANFUCULTURA.

La relación entre ANFUCULTURA y el CNCA en el período analizado era de oposición dada la situación de despidos masivos que enfrentaron los funcionarios de cultura, que se estima que afectó a un 15% de la fuerza laboral del CNCA y que se focalizó fundamentalmente en el Departamento de Fomento a las Artes y las Industrias Creativas.

Respecto de los fundamentos que expliquen el hecho que no hayan sido convocados a ser parte del proceso, no encontramos antecedentes formales. Sin embargo, la Presidenta

Nacional de Funcionarios de Cultura de aquel entonces, la funcionaria Marianela Riquelme, nos señaló que fue una decisión política del Gabinete del Ministro Cruz- Coke, excluir a la asociación representativa de los trabajadores. En cambio, se consideró preponderantemente la participación de Jefaturas de Departamentos, funcionarios de confianza del Ministro.

A nivel externo en tanto, se visibiliza como un público a conectar los actores culturales del mundo de los pueblos originarios. Su ausencia está dada por el hecho que en el período de tiempo que observamos, los ámbitos de pueblos originarios eran abordados por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, la CONADI, y vinculados exclusivamente al tema de compra y cesión de tierras desde el Estado a las agrupaciones y comunidades indígenas. En las organizaciones parte del sistema de la institucionalidad cultural, el tema indígena era abordado como un ápice de los temas de gestión del patrimonio cultural inmaterial.

“(…) Los temas de pueblos en general han sido más vistos por la CONADI, más que por estas instituciones que tu señalas. Han estado más en la mirada y la acción ha tenido que ver con el patrimonio material del cual nosotros no nos hacíamos cargo. Hay un tema también de las competencias, sobre todo el tema del patrimonio, ya que es un tema complejo de delimitar, de abordar en términos institucionales” (Entrevistada 1)

En complemento, se identifican los actores culturales asociados a lo que hoy se denomina como organizaciones culturales comunitarias.

“Yo creo que también no están incorporados para nada todo lo que tiene que ver con las culturas comunitarias o sea toda esa esta mirada de la cultura comunitaria de fortalecer los barrios, de generar instancias y de la asociatividad y en los territorios; tampoco era una mirada que se considerara. Tampoco estaba, era otro el foco” (Entrevistada 1).

Otro público no considerado tiene relación con sectores distintos desector cultura y que dado su quehacer presentan cruces y/o colaboración con los públicos del sector cultura. En este sentido, distinguimos entre organismos públicos que comparten públicos con el CNCA, como CORFO, SENCE, DIRAC, organizaciones del mundo privado con fines públicos como la CUT, ANEF y organizaciones privadas con fines privados, cámaras de comercio, construcción, etc.

Por último, es insoslayable la necesidad de considerar como público de este proceso a los medios de comunicación. Esto se hace evidente cuando observamos a lo largo de proceso de formulación como en reiteradas oportunidades los miembros del directorio solicitan al ministro Presidente la necesidad de contar con una “Estrategia de comunicación” que permita que la ciudadanía pueda informarse del rol e importancia de los consejeros regionales.

Para determinar los cambios en los sistemas de conexión de público analizaremos las instancias de participación concretas con que el CNCA estableció comunicación con cada uno de los públicos.

Observemos primero la VII Convención Nacional de Cultura realizada en la ciudad de Puerto Varas, Región de Los Lagos que se desarrolló en agosto del 2010 y que llevó por Título “*Sigamos construyendo futuro: Políticas Culturales 2011-2016*”. El objetivo de esta fue ser una “*Instancia de encuentro, conocimiento y reflexión participativa de la institucionalidad cultural, en la que participan los órganos colegiados del CNCA en tanto representantes de la sociedad civil, con el objetivo de evaluar y debatir en torno a la implementación y desarrollo de las Políticas Culturales*” (CNCA, 2010; 1).

Cómo bien queda en evidencia, los contenidos de la convención tienen relación con reflexionar la formulación de las nuevas políticas culturales del país sobre la base de los 3 ejes constitutivos de CNCA: Promoción de las Artes, Patrimonio Cultural y el Participación Ciudadana. Estos temas son coherentes con la misión institucional del servicio: fomentar la creación artística, poner al alcance de los chilenos el patrimonio cultural de la nación y promover la participación ciudadana en cultura.

“A la luz del trabajo realizado y de lo planteado hace cinco años en el documento “Chile quiere más cultura” la VII Convención Nacional 2010 centró la reflexión en torno al futuro de las Políticas Culturales de nuestro país. Principalmente, constatar cuánto hemos sido capaces de lograr, cómo abordaremos lo que está pendiente y cómo enfrentaremos los nuevos desafíos con una mirada de continuidad que siga fortaleciendo la institucionalidad cultural. Por ello, se consideró tres grandes ejes temáticos que definen la acción del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes: Promoción de las Artes, Patrimonio Cultural y el Participación Ciudadana” (CNCA, 2010; 1).

Los públicos convocados a la convención nacional fueron los diferentes órganos colegiados del CNCA: el Directorio Nacional, el Comité Consultivo Nacional, Los Consejos Regionales, Los Consejos Sectoriales de la Música, el Libro y el Audiovisual, Los Comités Consultivos Regionales y Representantes y/o autoridades del mundo público o privado.

Los principales resultados, evidentemente, están dados por el carácter restringido de los públicos que formaron parte de la convención. Por ejemplo, en el ámbito de promoción de las artes, los contenidos se restringieron a los temas de inserción de las tecnologías en el campo de la cultura y las y la internacionalización de los bienes y servicios culturales de nuestro país.

“Promoción de las artes: Las nuevas tecnologías se han instalado definitivamente en el mundo del arte, lo que implica la necesidad de replantear las perspectivas existentes de creación y producción. Frente a este escenario se hace necesario articular el diálogo entre arte y tecnología, y reflexionar sobre los alcances y posibilidades que surgen de esta relación, tales como: la incorporación de aquellas disciplinas que no estaban consideradas anteriormente (y que se relacionan con conceptos como velocidad y dinamismo), el reconocimiento de internet como una herramienta de difusión artística fundamental y facilitadora del intercambio de conocimientos, la discusión respecto a la propiedad intelectual en las nuevas industrias creativas y el desafío de garantizar la democratización digital.

Respecto a la internacionalización de la creación artística, se detecta que el mayor obstáculo ha sido la falta de identidad del producto chileno en el exterior, lo que ha dificultado posicionar una “imagen país” adecuada, frente a lo cual debiera ponerse mayor énfasis en revalorizar y potenciar la cultura nacional, los pueblos originarios y la memoria como componentes esenciales en la construcción identitaria, entendiendo que el resguardo de nuestro patrimonio es el que nos permite tener una visibilidad más representativa.

Por otro lado, los circuitos artísticos internacionales representan instancias significativas para posicionar bienes, servicios y manifestaciones culturales en mercados especializados. En ese marco se plantea la necesidad de generar redes que sustenten la internacionalización de manera integral y progresiva con vinculación a los grandes festivales del mundo, sin perder de vista el fortalecimiento de lazos con países vecinos que constituyen también la posibilidad de crear circuitos alternativos que profundicen la identidad a nivel regional (CNCA, 2010; 5).

En el eje de Patrimonio, la discusión fue más amplia: apareció el tema de la dispersión de la institucionalidad patrimonial, la integralidad del patrimonio- su dimensión material e inmaterial- y las necesidades propias de un contexto pos-terremoto. Sin embargo, llama la atención que sólo en este eje aparezca el tema de pueblos originarios y no en el de creación artística.

“Patrimonio cultural: Una de las grandes dificultades generadas en torno al tema patrimonial, es la poca claridad en la definición de atributos y responsabilidades de los organismos públicos respecto al tema. Frente a esta realidad, se plantea reorganizar la institucionalidad vigente en materia patrimonial para evitar duplicidades y focalizar los esfuerzos bajo una estructura común. Se propone también incorporar planes y programas que promuevan el patrimonio intangible mediante las distintas disciplinas artísticas y que se priorice el reconocimiento y protección de la producción nacional de las artesanías. Por otro lado, resulta de gran importancia establecer y reconocer la “multiculturalidad” de nuestro país, considerando la historia de los pueblos originarios, sus costumbres y tradiciones como fuente de conocimiento e identidad nacional.

El terremoto ocurrido este año planteó también una serie de inquietudes y asuntos por resolver respecto al patrimonio cultural del país. Se propuso reevaluar los materiales de construcción de las viviendas, como el adobe, producto identitario de las zonas rurales de las distintas regiones y cuyo uso está actualmente prohibido por reglamento del MOP. Respecto a los propietarios privados de patrimonio material, se asume la necesidad de un trabajo conjunto que incentive la reconstrucción y evidencie su condición como agentes activos y responsables de la protección de su patrimonio cultural.

Otro de los contenidos tratados por este eje fue el de turismo cultural, donde se percibe una desarticulación institucional para abordar el tema y se establece considerar la historia de las regiones, de sus ciudades y su propia identidad al momento de construir focos de irradiación turística y generar redes de trabajo que permitan fortalecer y posicionar el sector” (íbid.).

Por último, el eje de participación ciudadanía es visto desde la perspectiva del acceso, la gestión cultural y el regionalismo.

“Participación ciudadana: La escasa asistencia de los sectores más desposeídos socioeconómicamente, más la insuficiente difusión de actividades artísticas en soportes efectivos, son algunos de los factores que se reconocen como preponderantes a la hora de analizar la participación y acceso de la ciudadanía a los bienes y servicios culturales. El desafío que se plantea entonces, es la urgencia de atender en forma oportuna la educación artística como elemento indispensable en la formación de audiencias, bajo la premisa de que se debe formar y perfeccionar los hábitos artísticos desde la temprana edad. Respecto a los centros culturales se diagnostica la necesidad de generar adecuados modelos de gestión, que involucren y articulen redes con actores relevantes del sector cultural y no se concentre la labor sólo en los municipios, así como la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación que logren verificar el impacto social de la infraestructura cultural.

Por otra parte, otro de los temas importantes en la participación, es la identificación de polos de desarrollo regional para el fomento de iniciativas emergentes que masifiquen y difundan la actividad cultural local. Se propone también la creación de programas propios e independientes que respondan a las necesidades particulares de cada región” (ibid; 6).

En segundo lugar, tenemos los 9 grupos focales con agentes culturales relevantes. El objetivo de estos era *“Recoger la opinión de agentes culturales calificados en torno a las necesidades a satisfacer y problemas a resolver para diseñar los objetivos generales y particulares de las políticas públicas para el periodo 2011-2016” (CNCA, 2013, 1).*

Los contenidos de esto fueron los ejes de la política cultural: Artes, Patrimonio Cultural Participación Ciudadana. Se convocaron según el modelo de Martinelli a agentes de la Administración Pública, agentes de Organizaciones sin Fines de Lucro, la Academia y agentes de instituciones privadas y grupos de influencia.

Se organizaron nueve mesas distribuidas de acuerdo con los tres ejes de la Política Cultural: Artes, Participación y Patrimonio, quedando un total de 3 mesas por cada contenido.

El análisis de los grupos focales arrojó que, si bien se pudo establecer características y categorías propias para cada uno de los ejes –patrimonio, arte y cultura, participación-, se logran identificar temas transversales (y por tanto categorías) que se asignan tanto al diseño como a la gestión de la política pública en cultura, vista de forma global⁸. Las principales conclusiones fueron:

Cultura, artes y patrimonio: se visualiza la ausencia de algunas miradas como la indígena, campesina, popular o ancestral y el hecho que la actividad cultural trasciende la actividad artística y tiene implicaciones fundamentales en la vida cotidiana, como la participación ciudadana.

⁸ Toda esta sección fue construida en base a la ficha técnica de los grupos focales de actores culturales relevantes.

Educación: destacó la necesidad de vincular las políticas públicas educativa y cultural, la formación y el desarrollo de audiencias y la valoración del patrimonio cultural y la promoción de la cultura de participación y educación para participar:

Política Pública en Cultura: se visibiliza la necesidad de una política de cultura transversal, que a nivel institucional atravesase y se integre en todos los ministerios, y en todos los aspectos del ciudadano y del ser humano en general, teniendo como centro la valoración y legitimación de la cultura como aspecto fundamental en la construcción de nuestra identidad nacional. En complemento que se concatenen las diversas instituciones de gobierno en función de un objetivo de orden superior. Por último, se observó la necesidad que la política pública cultural tenga incorporados, ya desde su definición, indicadores medibles y cuantificables, que permitan evaluar su éxito e impacto

Financiamiento: es necesaria la Articulación armoniosa de colaboración entre el Estado y el sector privado, mayor inversión y asignación de recursos para regiones o zonas geográficas aisladas y que se asegure la transparencia en la asignación de los fondos

Por último, tuvimos la consulta Ciudadana on-line. Su objetivo era *“Ampliar la participación ciudadana, a través de la consulta online, en el proceso de formulación y diseño de las políticas culturales 2011-2016, y considerar la opinión de todas aquellas personas que libre y espontáneamente quisieron ser parte”*.

Se convocó de manera abierta a la sociedad civil y participaron 3311 personas⁹. Los contenidos también fueron los ejes de la política cultural, Artes, Patrimonio Cultural, Participación Ciudadana¹⁰.

Respecto del eje Artes, del total de las personas que contestaron la consulta, más de la mitad (54,2%) tiene un interés muy alto en promover la creación artística de disciplinas no industriales, como las artes escénicas y las artes visuales; con muy alto interés en fortalecer la imagen país de Chile mediante la difusión de obras artísticas y prácticas culturales en el extranjero se expresa por cerca de la mitad de los consultados (49,4%); un 63,6% del total declara tener un muy alto interés en promover los derechos laborales de artistas y creadores.

⁹ *“El cuestionario constituye una adaptación de una escala Likert; sin embargo, las características de la formulación de los ítems –al abarcar un muy amplio espectro de dimensiones de la vida cultural del país– implican una serie de restricciones al análisis y a la proyección de los resultados a la población nacional. En este sentido, las afirmaciones utilizadas en la consulta difícilmente agotan los múltiples elementos que componen la cultura, quedando –por la naturaleza breve del cuestionario– muchos temas de interés sin ser incorporados en su totalidad. Asimismo, existen restricciones relacionadas con la representatividad de la muestra real convocada. En el caso particular de la presente consulta, el acceso a internet constituye el obstáculo fundamental que atenta contra la capacidad de cada caso de ser representativo de la realidad nacional. En consecuencia, nos enfrentamos a un proceso de muestreo no probabilístico, en el que los resultados obtenidos no nos permiten la inferencia estadística hacia el universo de la población de nuestro país”* (CNCA, 2013; 2).

¹⁰ Toda esta sección fue construida en base a la ficha técnica de la Encuesta on line.

En relación con el eje Patrimonio, poner en valor las tradiciones y costumbres vivas correspondientes a pueblos y comunidades originarias, reconociendo la multiculturalidad constitutiva de nuestro país es de muy alto interés para el 61,9% de los encuestados. El 73,6% muestra un muy alto interés en fortalecer estrategias de conservación del patrimonio natural de nuestro territorio. El 40,1% del total manifiesta tener un muy alto interés en promover el desarrollo de una institucionalidad pública única que coordine la acción estatal del patrimonio.

Por último, sobre el eje Participación ciudadana, el 47,1% del total tiene un muy alto interés en promover la cultura digital como instrumento que facilite el acceso de la ciudadanía tanto al consumo de bienes culturales como a la participación en actividades artísticas. Para el 70,7% del total fortalecer estrategias formativas que incentiven la participación artística y consumo cultural desde la edad temprana es una medida de muy alto interés. Para el 53,1% del total es de muy alto interés generar instancias de reflexión que posibiliten a la ciudadanía participar en la formulación de las políticas públicas en cultura. Un 63,7% del total tiene un muy alto interés en las medidas orientadas a promover dispositivos de información permanentes y actualizados de la oferta cultural nacional. El 52,8% del total tiene un muy alto interés en las medidas orientadas a desarrollar actividades culturales con enfoque de género que permitan igualdad de oportunidades a hombre y mujeres.

Ahora bien, determinemos cuáles deberían ser los cambios que introducir en estos espacios de comunicación.

En primer lugar, como ya habíamos adelantado, es necesario ampliar el orden de los públicos sectoriales que participan en los espacios de comunicación cara a cara, las convenciones nacionales y otros encuentros consultivos de participación ciudadana. En este sentido, es una oportunidad incluir a los trabajadores y trabajadoras de cultura, las culturas populares y comunitarias y las autoridades formales y ancestrales de los 9 pueblos originarios presentes en nuestro país.

En segundo lugar, es necesario superar el carácter sectorial de estos espacios de comunicación. Sin querer hacer una caricatura, pareciera que la reflexión sobre la cultura estuviese secuestrada por un conjunto de especialistas que no hacen otra cosa que dialogar entre sí temas y contenidos sin relación con otros sectores. En este sentido también es una oportunidad la participación de públicos de otros sectores, sean del orden privado y público.

La comunicación es siempre una cuestión de capacidades. Por lo tanto, la inclusión inter sectorial en los espacios de comunicación de los procesos de formulación de políticas culturales debe necesariamente, estar acompañado de una preparación previa. Las buenas experiencias internacionales sobre formulación de políticas públicas señalan que previo al inicio de los espacios de participación- por ende, de comunicación- es importante promover en los potenciales públicos capacidades para la comprensión de temas genéricos que no son parte habitual de su horizonte de contenidos.

Si introducimos cambios en los públicos, necesitamos producir cambios en los contenidos. Los temas de fomento a la creación artística, patrimonio cultural y participación ciudadana

si bien dan cuenta de dimensiones importantes del campo cultural, son sectoriales y no permiten constatar la riqueza del campo cultural en el país. En este contexto, resulta obvio que junto a los temas pueblos originarios, es necesario que en una próxima formulación estén los temas de culturas populares y comunitarias.

El tema de pueblos originarios debe superar su relegamiento al patrimonio para ser un dominio transversal a la política, tal como sugiere UNESCO (2010), formando parte de las discusiones sobre creación artística y participación ciudadana el cultura.

Otros de los contenidos que decididamente debería estar presente y que fue señalado en el análisis del problema relacional es la cuestión del registro y medición en cultura. En la actualidad, y el CNCA a través de su Departamento de Estudios, conoce perfectamente esta enorme debilidad.

“No existe un sistema de monitoreo y seguimiento que vincule la Política Cultural (2011-2016) con planes, programas y proyectos. Si bien se exige en la ficha de MDS, esta vinculación se realiza ex post y dada la enorme amplitud temática de la PC, pierde sentido el ejercicio” (CNCA, 2015)

Esta dimensión ya fue incorporada, afortunadamente, en la elaboración de la actual Política Pública de Fomento del Libro y la Lectura, como también en sus planes y programas que fueron aprobados y validados por la institución el año 2015.

RECOMENDACIONES FINALES.

Dividiremos las recomendaciones en virtud de las 3 dimensiones de análisis: Patrón de conectividad, problema relacional y nuevo patrón de conectividad. A pesar de esto, y como ha quedado demostrado en el análisis de resultados, las 3 dimensiones dialogarán de igual modo, dado el carácter sistémico del análisis.

El patrón de conectividad del CNCA con sus públicos en el desempeño de la formulación de la política cultural 2011-2016, tuvo 2 grandes características: Fue sumamente sectorial ya que incluyó sólo a agentes del denominado sector “cultura” y segregó la participación de públicos del mismo sector, fundamentalmente asociados a lo que se denomina hoy como cultura popular y tradicional y pueblos originarios. Lo mismo hizo con la Asociación de Funcionarios de Cultura. Esta segregación, probablemente, tiene su origen una interpretación de la realidad *fascista* donde determinados grupos sociales están por sobre otros.

Esta última característica es inaceptable en un Estado de Derecho Democrático. Afortunadamente, ha sido recogida en el nuevo proyecto de ley de Ministerio de las Culturas las Artes y el Patrimonio, que en la actualidad se encuentra para trámite del Senado, que reconoce como parte de la diversidad cultural del país a los pueblos originarios, las culturas populares, comunitarias y tradicionales. Sin embargo, mientras este proyecto no se convierta en ley de la República, la posibilidad de replicar un modelo de política pública *fascista*, es un escenario posible, como demostró este análisis cuando el

órgano colegiado de llevar adelante las políticas culturales impulsó sesgos en la participación.

En este sentido, surgen preguntas relevantes ¿Cuál era la visión particular de aquellos ciudadanos que integraron el Directorio sobre el desarrollo del proceso analizado? ¿Cuál es la visión de los públicos excluidos del proceso de diseño?

El problema relacional del CNCA durante la formulación de su política cultural 2011-2016 es el hecho que el público más determinante en el proceso, el Directorio Nacional, presenta incoherencia con aspectos importantes de la misión institucional del CNCA perjudicando los resultados y la calidad de todo el proceso.

Este perjuicio no es sólo en términos de lo ya señalado en la primera parte de las conclusiones- nos referimos a la segregación que opera sobre ciertos públicos, sino que además, compromete en su desempeño otro ámbito estratégico: ni más ni menos que la posibilidad de informar a la ciudadanía el resultado de las políticas públicas en cultura.

Lo anterior es más grave en el contexto que el Directorio actuó con conocimiento de las debilidades de la política cultural 2005-2010. Esto profundiza la responsabilidad política y administrativa que sobre el Ministro Presidente y su Directorio recaen de manera directa.

Por el contrario, es absolutamente destacable el comportamiento de los artistas organizados en la Unión Nacional de Artistas, quienes, a pesar de tener una posición ideológica contraria al gobierno de Sebastián Piñera, participaron activamente, entregando su visión respecto de lo que debía ser en ese momento y hacia el futuro el desarrollo cultural del país. Este ámbito tan sensible de la investigación nos abre la pregunta ¿Qué sucedió realmente al interior del Directorio que a pesar de toda la información disponible, este no impulsó el diseño de un modelo de evaluación de la política cultural?

El actual patrón de conectividad del CNCA es un modelo agotado y anacrónico: no da cuenta de la diversidad cultural del país. Desde esta perspectiva y como señalamos, la nueva institucionalidad cultural va por buen camino ya que en términos de proyecto, resuelve el problema relacional del actual modelo: la segregación concreta de públicos relevantes.

No obstante, y dados los plazos de tramitación del nuevo proyecto en el Parlamento, este estará en funcionamiento, político y administrativo, en el mejor de los casos el año 2018. Y en el contexto de que la política cultural del país que recibirá el nuevo Ministerio se diseñará el próximo año 2017 (ya fue anunciado por el actual Ministro Presidente), el ejercicio de formulación presenta riesgos concretos de que en la medida que el actual Directorio no tenga conciencia del impacto de su responsabilidad estratégica se corre el riesgo de a) desconocer el efecto de la acción de Estado sobre el desarrollo cultural del País, b) segregar a públicos y contenidos relevantes para el proceso de formulación.

Sobre la base de lo señalado, nos surgen las últimas interrogantes ¿Qué visión tiene el actual Directorio sobre este riesgo? ¿Tiene conciencia de él?

BIBLIOGRAFÍA

- Antoine, Cristian (2011). *Control y evaluación de las políticas culturales en Chile* Revista Universum N° 26 Vol.1 2011 Universidad de Talca Pp. 13 a 37.
- Armas, J. P. (2001). El Modelo Delta. La necesidad de un cambio en la orientación estratégica. Beacon Hill management consulting.
- Baquer Miguel Alonso (1998) Modelos Estratégicos. . CESEDEN. Boletín informativo n°207-iv. Ballesteros Martín Miguel Ángel (2003) Concepto de estrategia, en busca de una definición actualizada.. Texto: Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI. Diciembre Imprime Ministerio de Defensa de España.
- Barbero, S. M. (2007). Estratega de la Comunicación y del Management Narrativo. Entrevista a Rafael Alberto Pérez (Realizada: 02-08-2006). Revista RE-Presentaciones. Periodismo, comunicación y Sociedad. , 1 (2), 175-181.
- Bray, R. G. (s.f.). Teoría, práctica y aprendizaje profesional. Educación y educadores , 137-157.
- Canel, María; Sanders, Karen (2010). *Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión.* Disponible en file:///C:/Users/jorgea.gonzalez/Downloads/comunicacion_gobiernos.pdf
- CNCA (2004). *El impacto de la cultura en la economía Chilena.*
- CNCA (2009a). *Elaboración de un Modelo de Satisfacción de Usuarios del Programa “Creando Chile en mi Barrio”.*
- CNCA (2009b). *Evaluación del Proceso Programa “Creando Chile en mi Barrio”.*
- CNCA (2010). *Evaluación de Impacto Programa Creando Chile en mi Barrio.*
- CNCA (2011a). *Estudio de sistematización del programa Escuelas de Rock.*
- CNCA (2011b). *Estudio piloto de medición de impacto programa Fomento de la creatividad.*
- CNCA (2012a). *Buenas prácticas de capital social y liderazgos culturales en comités culturales barriales.*
- CNCA (2012b). *Estudio de desarrollo de línea base FONDART.*
- CNCA (2012c). *Levantamiento de línea base Programa Arte y Cultura en Mi Barrio- Servicio País Cultura.*
- CNCA (2013a). *Caracterización y construcción de perfiles de los artesanos reconocidos por el sello de excelencia a la artesanía.*
- CNCA (2013b). *Estudio para la Elaboración de Línea Base del Programa de Fomento al Desarrollo Cultural Local.*
- CNCA (2013c). *Estudio sobre el aporte de la Educación Artística a las competencias laborales transversales.*
- CNCA (2013d). *Línea de base del Sistema Registro Nacional de Artesanos.*
- CNCA (2014a). *Borrador Indicación Sustitutiva Proyecto de Ley que crea el Ministerio de cultura.*
- CNCA (2014b). *Énfasis en la gestión Desplazar la cultura desde un lugar sectorial, a un lugar central en el modelo de desarrollo de Chile.* Discurso Claudia Barattini, Ministra Presidenta.
- CNCA (2014c). *Mapeo de Industrias Creativas en Chile.*

- Émile, B. (1921). La théorie des jeux et des équations intégrales avec noyau symétrique. En Comptes rendus des séances de l'Académie des Sciences (págs. 1304 -1308). Paris.
- Harsanyi, J. (1967). Games with incomplete information played by "bayesian" players. *Management Science*.
- Hax, A., & Wilde II, D. (2003). *Journal of Strategic Management Education*. Recuperado el 20 de Agosto de 2016, de www.consultoria-estrategica-organizacional.com
- Hinojosa, C. (2010). En búsqueda de la excelencia. Tom Peters. Universidad de Playa Ancha, Valparaíso.
- Güell, P y Peter, T (2011). *Combinaciones y secuencias: apuntes para una metodología de evaluación de proyectos y políticas culturales*. Publicado en *Políticas Culturales: contingencias y desafíos*. Observatorio de Políticas Culturales, pp. 41 – 61.
- McCabe, K., Houser, D., Ryan, L., Smith, V., & Trouard, T. (7 de Agosto de 2001). A functional imaging study of cooperation in two-person reciprocal exchange. Recuperado el 20 de Agosto de 2016, de *Proceeding of the National Academy of sciences of the United States Of America*: <http://www.pnas.org/content/98/20/11832.full>
- Monsalve, S. (2003). John Nash y la teoría de juego. *Lecturas matemáticas*, 137-149.
- Ormerod, P. (2010). La crisis actual y la culpabilidad de la teoría macroeconómica. *21 st Century Society: Journal of the Academy Of Social Sciences* , 12 (22), 111-128.
- Pérez, Rafael (2001) el nuevo paradigma del uso de la estrategia. *Estrategias de Comunicación*. Editorial Ariel, Madrid España.
- Pérez, Rafael (2008). *La Nueva Teoría Estratégica*. Disponible en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/mediars/MediacioneS10/resources/Indice-MS-10/121-196Alberto.pdf>
- Pérez, Rafael (2011). *El Estado del Arte en la Comunicación Estratégica*. Disponible en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/mediars/MediacioneS10/resources/Indice-MS-10/121-196Alberto.pdf>
- Pérez, Rafael. (2012). El estado del arte en la Comunicación Estratégica. *Mediaciones Sociales* (10), 121-196
- Pérez, Rafael. (2012 a) El Estado del Arte de la Comunicación Estratégica. *Mediaciones sociales* N°10, I semestre.
- UNESCO (2009). *Marco de Estadísticas Culturales* MEC de la UNESCO 2009. Disponible en http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/FCS09_SP.pdf
- UNESCO (2010). *Políticas para la creatividad. Guía para el desarrollo de las industrias culturales y creativas*.
- UNESCO (2011). *Batería de Indicadores Unesco para el Desarrollo*.
- UNESCO (2012). *Batería de Indicadores UNESCO en Cultura para el Desarrollo. Una herramienta para integrar la cultura en las estrategias de desarrollo*. *Revista Cultura y Desarrollo*, N° 7, pp. 12 – 17.

- UNESCO (2013). *Declaración de Hangzhou; Situar la cultura en el centro de las políticas de desarrollo sostenible*. Disponible en <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/culture-and-development/hangzhou-congress/>
- UNESCO (2014a). *Como medir la Participación Cultural*.
- UNESCO (2014b). *Informe sobre la Economía Creativa; ampliar los causes del desarrollo local*.
- Revista: Harvard Business Review América Latina Las 36 Estratagemas Chinas. Artículo de, este texto complementa el artículo "Cómo generar estrategias creativas por medio de patrones" de Kaihan Krippendorff y Ana María Rivera. Publicado en Marzo 2004.
- Sun Tzu, *El arte de la Guerra*, Madrid, 2001, Editorial Arca de Sabiduría.
- Von Neumann, J. (1983). *Mathematical Foundations of quantum mechanics*. Princeton University Press.
- Von Neumann, J., & Morgenstern, O. (2007). *Theory of games and economic behavior*. Princeton University Press.