

Democracia e Institucionalidad cultural en Chile : Las políticas públicas como espacio de mediación.

MUNOZ DEL CAMPO NORMA.

Cita:

MUNOZ DEL CAMPO NORMA (2010). *Democracia e Institucionalidad cultural en Chile : Las políticas públicas como espacio de mediación. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/345>

Democracia e Institucionalidad cultural en Chile : Las políticas públicas como un espacio de mediación.

Norma Munoz del Campo
Candidata a Doctora en Ciencia Política
IHEAL-CREDAL Universidad de Paris III, Sorbonne La Nouvelle.
normamdelc@gmail.com
Pasaporte: 10.033.419-4, Nacionalidad: Chilena.

Área Temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 al 30 de julio de 2010.

Resumen

Las diferentes herramientas propuestas por el análisis de las políticas públicas permiten estudiar las dinámicas, que conociendo marchas y contramarchas, giraron en torno a la problemática sobre cuál debía ser la institución para lograr coherencia y eficacia en las políticas culturales públicas en Chile. Esta ponencia tiene como objetivo analizar la constitución de una categoría de intervención pública, la cultura, que desemboca en la creación del Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes en 2003. Una evolución de las relaciones entre Estado, sociedad y mercado desde el “apagón cultural” a “La cultura es tarea de todos”.

Esta ponencia propone un debate sobre el análisis de las políticas culturales públicas desde, principalmente, un análisis llamado “cognitivo”¹ que nos abre la puerta a una dimensión intelectual de las políticas públicas y nos permite comprender los procesos que se pueden revelar en sus distintas etapas de elaboración, decisión o implementación pudiendo al mismo tiempo ir más allá de este modelo secuencial² para entrar en un cuadro de análisis más integrador y dinámico.

Esta ponencia se plantea en términos generales analizar la construcción de la cultura como categoría de intervención pública³. Se pretende mostrar cómo este proceso conoce la cristalización de un paradigma basado en el adagio “La cultura es tarea de todos”, que permitirá por un lado aproximar posiciones y llegar a acuerdos necesarios relacionados al concepto “cultura” por un lado y al rol que le toca jugar al Estado en dicha materia por el otro. También podremos observar que la construcción de este paradigma permite entregar una legitimidad de acción a diferentes actores y por sobre todo significará el surgimiento y empoderamiento del “gestor cultural” actor clave de esta nueva configuración.

Antecedentes: Analizar las políticas culturales públicas.

Comenzar un análisis de este tipo plantea ciertos desafíos que emergen de las características propias del sector de intervención al cual se aboca este estudio, la cultura.

El primer elemento a destacar es que el concepto de cultura escapa desde su definición a toda precisión. Si bien esta tarea de definición conceptual no hará parte del estudio que se presenta, es importante destacar que este carácter “impreciso” funda este sector de intervención. Luego podemos afirmar que el sector cultural se caracteriza también por una dispersión, esta dispersión es posible observarla claramente a nivel institucional, incluso en países como Francia que poseen un Ministerio de Cultura es posible constatar cómo el campo cultural no se adscribe solamente a dicho ministerio. Finalmente y como tercera característica

¹ Para este tema ver : JOBERT Bruno, MULLER Pierre. *L'État en Action, politiques publiques et corporatismes*. PUF. París, Francia. 1987 - MULLER Pierre, SUREL Yves. *L'Analyse des Politiques Publiques*. Montchrestien, París. 1998 - MULLER Pierre. *Les Politiques Publiques*. PUF, París. 2003.

² El modelo secuencial de políticas públicas surgió en los años 1960/1970. Ver por ejemplo : Jones, Charles O. *An introduction to the Study of Public Policy*. Ed. Duxbury Press, USA, 1970.

³ Recogiendo los términos utilizados en : DUBOIS Vincent. *La politique Culturelle: genèse d'une catégorie d'intervention publique*. Belin, Francia, 1999.

encontramos una deficiencia de recursos que marcaran el aspecto financiero ligado a este ámbito, esta característica es fácilmente reconocible si se observa en comparación a otras áreas de intervención como por ejemplo la salud o la educación.

Estos elementos marcaran la relación entre Estado y Cultura, una relación que se funda sobre un conflicto de base que está trazado por la “búsqueda de legitimidad”, elemento fundamental a la hora de actuar en cultura y que al mismo tiempo es cada vez más difícil de construir. La evolución de nuestras sociedades y la relevancia que durante los últimos decenios ha adquirido el mercado han generado en efecto dinámicas la mayor parte de los casos contradictorias, que vienen a complejizar la acción del Estado en cultura.

Esta “búsqueda de legitimidad” es también un pilar fundamental en la definición de las políticas públicas si las entendemos desde una definición tradicional como “el producto de la actividad de una autoridad representante de poder público y de legitimidad gubernamental”⁴.

Aún cuando las definiciones y miradas hacia las políticas públicas han evolucionado rápidamente estos últimos años y los diferentes debates han propuesto definiciones que puedan integrar el contexto multinivel y multiactoral presente en las diferentes acciones que el Estado emprende en múltiples sectores, la legitimidad continua siendo el pilar fundamental en la definición y en consecuencia en el análisis de las políticas públicas.

Por esta razón que emprender un análisis de las políticas culturales públicas hace necesario de construir un cuadro de análisis dinámico, portador de varias dimensiones que puedan ser al mismo tiempo articuladas a través de un solo hilo conductor.

Razón por la cual este estudio será guiado por las herramientas que nos entrega un enfoque que propone un análisis en tres dimensiones y que fue llamado “Las 3 i”⁵: Este concepto designa « tres series de elementos de análisis de políticas públicas : las ideas, los intereses y las instituciones »⁶, permitiendo así, en el caso de la institucionalización de la cultura en Chile, movilizar conjuntamente estas dimensiones para llegar a un nivel de análisis basado “en la idea que estas variables explicativas no son exclusivas las unas de otras y pueden ser asociadas, al menos *a priori* para delimitar los ejes de la investigación y las dinámicas pertinentes en el análisis del Estado en Acción”⁷.

La primera dimensión está relacionada con las ideas, los discursos y los referentes valóricos. La óptica entregada por el estudio “cognitivo” de políticas públicas nos entrega las herramientas necesarias para entrar en la dimensión de las ideas. Su utilización implica “pensar la relación estructuras-actores a través del análisis de marcos cognitivos y normativos que están en el centro de la acción pública”⁸. Esta óptica permite comprender las políticas públicas como “proceso de construcción de una relación con el mundo”⁹.

Es así como podremos analizar las “construcciones de la realidad” que entregan un sentido particular al concepto “cultura” y que a su vez intervienen en el sentido que los actores le otorgan a sus acciones en este campo.

⁴ Traducción propia : « est leproduit de l’activité d’une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale ». Meny Yves, Thoenig. *L’analyse des Politiques Publiques*. PUF, 1989, p 128.

⁵ Según análisis de las “tres i” propuesto en PALIER Bruno, SUREL Yves. « Les « trois I » et l’analyse de l’État en action » in *Revue française de science politique*, Año 2005, Volumen 55, Número 1, p. 7-32.

⁶ PALIER Bruno, SUREL Yves. « Les « trois I » et l’analyse de l’État en action » in *Revue française de science politique*, Année 2005, Volume 55, Numéro 1. P. 10.

⁷ PALIER Bruno, SUREL Yves. « Les « trois I » et l’analyse de l’État en action » in *Revue française de science politique*, Année 2005, Volume 55, Numéro 1. P. 10.

⁸ MULLER Pierre. « L’État en action revisité ». In *Pol Sud* n°21. Novembre 2004. France P. 37

⁹ MULLER Pierre. « Les Politiques Publiques comme construction d’un rapport au monde » in *La Construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*. L’Harmattan, collection logiques politiques. France, 1995, pp 153

La segunda dimensión es aquella relacionada con los intereses, que se desarrollará a través del estudio de los “actores”, sus recursos y repertorios de acción¹⁰ para lograr de esta manera comprender cómo se construye el espacio de interacción entre el Estado, la sociedad y el mercado, y de qué manera diferentes actores podrán en un momento determinado lograr la inserción del problema cultural en la agenda decisional.

El análisis cognitivo permite a través de dos nociones: el “Referencial” y el proceso de “mediación” estudiar la primera dimensión integrando al mismo tiempo la segunda: la noción de actores.

El “referencial” está constituido por el marco cognitivo y normativo al cual nos hemos ya referido y que se relaciona también a la noción de paradigma que representa las “ideas”. Por su parte el proceso de mediación es definido por Jobert y Muller como “el proceso a través del cual se realiza la politización de problemas sociales, es decir: La definición de intereses sociales pertinentes, y, la construcción de un sistema de actores involucrados”¹¹.

Este proceso comprende en otras palabras dos dimensiones: una interna guiada por las convicciones y por el “deber hacer”, la otra externa pretende articular las concepciones de la realidad y el lugar que el actor tenga en un sector particular.

El análisis cognitivo a través de estos dos elementos nos permite entonces comprender cuánto la percepción e interpretación de un problema serán determinantes sobre el sistema de actores en juego durante la lucha política. En efecto las ideas no son estáticas, el referencial se centra en las “ideas en acción”¹².

Estas observaciones nos permiten introducir el tema de las alianzas de poder, el cómo y de qué manera se constituyen y si es posible reconocerlas. Para esto retenemos los estudios de Sabatier y Jenkins-Smith sobre la « *advocacy coalition Framework* » (ACF)¹³ que está relacionado a los estudios cognitivos y permiten dar cuenta de los cambios de la acción pública en períodos de al menos diez años, destacando en estos procesos los “sistemas de creencia” que comparten los actores. Es por esta razón que este enfoque de “coaliciones de causa” se integra fácilmente a las herramientas entregadas por el análisis cognitivo.

Estas dos dimensiones estarán inmersas en una tercera que es aquella de la institución que en ocasiones va a confrontarse al cambio y en otras lo potenciará.

Para trazar el proceso de construcción del paradigma propuesto se considerará un período de tiempo que va desde el cambio de régimen en 1990 hasta la firma de la ley de “Institucionalidad Cultural” en 2003¹⁴.

Se trata de una línea de tiempo que marca la evolución desde el “apagón cultural” a “la cultura es tarea de todos” y que desemboca a su vez en la creación de una institución superior en cultura: el Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes en 2003.

Entrelazar estas dinámicas permitirá entonces dar cuenta de la construcción de una categoría de intervención pública, la cultura.

¹⁰ MULLER Pierre, SUREL Yves. *L'Analyse des Politiques Publiques*. Montchrestien, París, Francia, 1998.

¹¹ Traducción propia : JOBERT Bruno, MULLER Pierre. *L'État en Action, politiques publiques et corporatismes*. PUF. París, Francia. 1987, p 39.

¹² MULLER Pierre. « L'État en action revisité ». In *Pol Sud* n°21. Novembre 2004. France P. 37

¹³ SABATIER Paul JENKINS-SMITH Hank. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Westview Press, 1993.

¹⁴ Ley n° 19.891, promulgada el 31 de Julio del 2003 y publicada el 23 de agosto del mismo año.

La cristalización de un paradigma¹⁵ cultural: “la Cultura es tarea de todos”: desde la disfunción al acuerdo.

En el año 2003 se crea en Chile el Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes (CNCA), es entonces que por primera vez, en la historia del país, se pone en pie una institución superior en materia cultural.

El interés de crear un organismo superior en la materia estuvo presente en las discusiones de la esfera política desde la salida de la dictadura, sin embargo el nacimiento de la cultura como “categoría de intervención pública” no fue tan evidente como podría creerse dadas las prioridades declaradas por la “Concertación”¹⁶. En efecto estas declaraciones hacían pensar que el cambio en el sector cultural llegaría rápidamente y que el “consenso”¹⁷ obtenido para salir de la dictadura se traduciría también en un acuerdo en lo que respecta los temas sociales incluyendo la cultura.

El período analizado está marcado por tres hitos: la constitución en 1990 de la primera instancia de discusión en el tema cultural luego del cambio de régimen, la “Comisión Garretón”; luego lo que llamaremos las cuatro vías de los noventa que conducen al carácter tricéfalo que marcó la acción pública en cultura durante dicho periodo. Finalmente se tratara de estudiar la re-surgimiento del problema cultural a través del encuentro de Políticas Públicas, Legislación y Propuestas Culturales gracias al cual surge la “Comisión Presidencial Ivelic”.

Este período transcurre desde una disfunción al interior de los actores implicados hasta un acuerdo potenciado por el paradigma cultural. Este proceso va a conocer un punto de quiebre que marca el instante a partir del cual esta evolución es posible.

Cultura: La construcción de un sentido .

Desde la llegada de la democracia en 1990 existe un cierto acuerdo entre los actores políticos respecto a la importancia que la cultura representa para la consolidación democrática del país.

La Concertación elaborará un programa que busca realizar transformaciones sociales relacionadas a la instauración de «*mecanismos de participación y libertad que devuelvan la dignidad y la plena ciudadanía social y política de todos los Chilenos*»¹⁸.

De esta manera la introducción de la cultura como problema público se realiza en un principio al interior de la esfera político administrativa. Esta característica va determinar una

¹⁵ Se trabajará a partir de los estudios de Thomas Kuhn (1960), retomados por : SUREL Yves. « Les politiques publiques comme paradigmes » in *La Construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*. L'Harmattan, collection logiques politiques. Francia, 1995. También ver : SMITH Andy. « Paradigme » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET Pauline (Dir). *Dictionnaire des politiques publiques*. Sciences-Po Presses, París, Francia, 2004. P 312.

¹⁶ La « Concertación de partidos por la democracia » es una alianza de partidos creada a finales de 1980, constituida por diferentes partidos políticos opositores a la dictadura como : Democracia Cristiana (DC), Partido Socialista (PS), Partido por la Democracia (PPD) et Partido Radical Demócrata (PRSD). Esta alianza ganó las elecciones presidenciales desde 1990 hasta 2009.

¹⁷ Haciendo alusión a la dinámica de los consensos que se instala en la esfera publica al regreso de la democracia.

¹⁸ GARRETÓN Manuel Antonio. *La Faz Sumergida del Iceberg: estudios sobre la transformación cultural*. CESOC-LOM, Chile. 1985.p.117.

“emergencia inversa” o “*immergence*” del problema cultural en los términos de Pierre Favre¹⁹.

Es así como la proposición de un organismo que “permita conducir con más coherencia y eficacia las políticas y acciones del sector público en el sector cultural”²⁰ estaba propuesto en el programa de la Concertación. Este programa indicaba en efecto la necesidad de que esta institución esté “relacionada con las entidades gubernamentales que definen las políticas educativas, comunitarias y económicas, y deberá velar por que las repercusiones de estas políticas sean coherentes con el desarrollo cultural del país”²¹

También en dicho programa se encuentra una primera definición del concepto cultura, que será completada más tarde con el debate que se realizará al interior de distintos espacios tanto públicos como privados. La definición establece en este momento que la cultura es :

*“El ámbito donde se crean y se instauran los valores humanistas. Por eso la entendemos en un sentido amplio, que abarca desde las costumbres y tradiciones de los distintos sectores que componen la sociedad chilena, hasta las expresiones creativas y artísticas en sus más diversos grados de elaboración, desde la diversión y recreación masiva hasta las manifestaciones especializadas del arte. En la cultura así concebida conviven la tradición y la novedad, la memoria histórica y la autonomía, lo que hemos sido y lo que podemos ser. La cultura es por lo tanto una dimensión de vida que involucra a todos los habitantes del país, que les confiere sentido de pertenencia, de proyecto, de comunidad, de nación, y que los vincula con la espiritualidad de los demás seres humanos”*²².

Existen igualmente las primeras referencias respecto a la relación que se piensa “debe” establecerse entre Cultura y Estado: *“La cultura no es un medio ni un instrumento para lograr otros fines que ella misma. La vida cultural debe ser respetada en su particularidad y autonomía. Para lograr sus objetivos, los peligros son el dirigismo y el paternalismo, las demandas partisanas o la manipulación política...”*

Dentro de este contexto con la llegada del gobierno de Ricardo Aylwin en 1990, el Ministro de Educación de la época, Ricardo Lagos va a crear una comisión de discusión que se llamó “La Comisión Asesora de Cultura” o “Comisión Garretón”, nombre atribuido a dicha comisión debido al nombre de su coordinador el sociólogo chileno Manuel Antonio Garretón. Esta comisión se transforma en la primera instancia formal organizada para debatir el tema cultural.

La apertura a una discusión sobre este tema es inaugurada entonces por el Estado, en otras palabras es el gobierno que decidirá quiénes van a participar y cómo se desarrollará esta participación. Esta característica va a determinar el tipo de “emergencia” del problema cultural.

El trabajo de esta comisión se centró fundamentalmente en recomendar al ejecutivo sobre cinco puntos considerados fundamentales por las autoridades públicas:

¹⁹ Este autor define varios tipos de surgimiento de un problema publico : entre los cuales está la « émergence inverse ou immergence » : FAVRE Pierre. « L'émergence des problèmes dans le champ politique » in FAVRE Pierre (Dir.). *Sida et Politique, les premiers affrontements* (1981-1987).L'Harmattan, París, Francia, 1992.

²⁰ Programa de Gobierno. Concertación de partidos por la democracia. Patricio Aylwin. Chile, 1989, ch. VIII, p 10

²¹ *ibid.*

²² *ibid.*

1. Institucionalidad estatal para la cultura. 2. Fondos para la creación cultural y artística. 3. Institucionalidad de la cultura a nivel local. 4. Proyección internacional de la cultura. 5. Revisión legislativa en los aspectos de patrimonio, industrias y financiamientos culturales²³.

Estas recomendaciones implicaron una reflexión, aún cuando mínima, sobre el concepto cultura²⁴:

“Así, se entiende por cultura en este Informe en términos generales como : a) el conjunto de actividades creativas y artísticas de una sociedad, en todas sus áreas, industrias, niveles y formas de expresión; y b) todo lo relativo a su patrimonio cultural (mueble, inmueble e intangible)”.

“Se asume aquí que la cultura tiene su propio ámbito y autonomía en la sociedad y que la libertad de expresión y creación, en todas sus esferas. Se asume también que el Estado tiene un papel insustituible en la promoción de esa libertad y de la cultura, en la canalización de demandas culturales, en la generación de oportunidades para el acceso de todos a la cultura, en la proyección cultural del país y en la preservación y desarrollo del patrimonio cultural. Las formas, mecanismos y grados de extensión de este papel del Estado son materia de debate, decisión y, consenso por parte de la sociedad a través de sus mecanismos democráticos”.

Estas definiciones de cultura en términos generales serán completadas por aquellas trabajadas en encuentros internacionales o por las Instituciones que los organizan: así es posible citar por ejemplo la definición de cultura elaborada por UNESCO a fines de los ochenta y transcrita en el informe Garretón²⁵:

"el conjunto de factores de tipo espiritual, material, intelectual y sensible que caracterizan a una sociedad o a un grupo social. Definición que incluye, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias. En la Conferencia de México se estableció como principio básico el que el desarrollo de los pueblos debe estar esencialmente integrado por un progreso equivalente en la dimensión cultural. En otras palabras, sólo puede hablarse de verdadero desarrollo cuando hay también desarrollo cultural. Ya que “la Cultura constituye una parte fundamental de la vida de cada individuo y, de cada comunidad”²⁶

El diagnóstico realizado por la Comisión identificó seis grandes debilidades del sector cultural en el país:

1. Dispersión y duplicación de funciones al interior de diferentes ministerios y organismos, 2. La ausencia de coordinación entre estos mismos organismos, 3. La ausencia de financiamiento para el desarrollo artístico y cultural, 5. La falta de recursos humanos

²³ « Propuesta para la Institucionalidad Cultural Chilena ». Informe de la “Comisión Asesora en Cultura” o “Comisión Garretón”. Ministerio de Educación, Chile, 1991, p 4.

²⁴ *ibid.* P 7.

²⁵ Este informe explica que esta definición fue propuesta en 1986 al momento de proclamar el DECENIO MUNDIAL PARA EL DESARROLLO CULTURAL 1988-1997, una idea que había sido propuesta ya cuatro años antes en MUNDIACULT, México.

²⁶ « Propuesta para la Institucionalidad Cultural Chilena ». Informe de la “Comisión Asesora en Cultura” o “Comisión Garretón”. Ministerio de Educación, Chile, 1991, p 8.

preparados para enfrentar los desafíos que impone el desarrollo del sector, finalmente 6. Un centralismo en lo que se refiere a la concentración de recursos²⁷.

En lo que se refiere al rol del Estado en cultura, el informe introduce el tema cuando analiza los antecedentes internacionales, haciendo notar que en ese momento existía “un creciente consenso en el sentido que al Estado no le compete ni dirigir, ni planificar, ni ser el actor o gestor fundamental de la vida cultural”²⁸.

La propuesta central de esta comisión fue la creación de una institución que concentre las acciones de estado en Cultura, inserto o no en el Ministerio de Educación (el informe no es claro al respecto). Lo llamaron “Consejo Nacional de la Cultura”. Sin embargo esta propuesta quedó guardada entre las páginas que constituyen el informe entregado al Ministro. La creación de una institución superior en materia cultural deberá esperar trece años para ver su creación.

Los hechos nos permiten observar que desde una participación delimitada por las autoridades públicas surge un cierto acuerdo sobre la “legitimidad de acción” que se traducirá en el rol que cada actor tendrá en el desarrollo cultural.

Sin embargo el impulso cultural marcado por el cambio de régimen así como también el “acuerdo” del cual da cuenta el informe Garretón no desembocará como se esperaba en la creación de la añorada institución superior en cultura. El calificativo añorada o más correctamente soñada quiere recordar que desde los años 50 el mundo cultural e intelectual del país espera dicha creación. En aquella época un grupo de artistas proponen al Presidente de la época, Carlos Ibáñez del Campo, la necesidad de crear un Ministerio de la Cultura.

Las causas que permiten explicar el hecho que no se lleven acabo las proposiciones indicadas por la Comisión Garretón se encuentran en la misma fuente que les dio vida: El proceso de democratización. Diferentes elementos nos permiten analizar esta “no decisión”.

- Para el primer gobierno de la Concertación los temas de violaciones a los derechos humanos se imponen fuertemente, limitando los márgenes de acción en lo que respecta la creación de una nueva institución cultural.
- Las reformas necesarias a la democratización de las instituciones públicas habían tocado otros temas y no llegan a tomar en cuenta el campo cultural.
- No existía una *expertise cultural*, los años de dictadura marcaron un retraso en el desarrollo cultural así como también en la ausencia de una profesionalización en el área.
- los actores no estaba posicionados ni poseían lazos estables con el aparato Estatal que estaba por su parte también recién organizándose.
- La sociedad aún no estaba preparada a abrir dicha puerta. La practica de la autocensura era fuerte y la falta de debate durante los años de dictadura había ocasionado problemas para tratar con libertad diferentes temas entre los que figuraban aquellos que nos enfrentaban a la visión que tenemos de nosotros mismos, a un mundo simbólico que los chilenos teníamos miedo de enfrentar y que constituye a su vez la base del trabajo cultural.

²⁷ *Ibid*, p 14- 35.

²⁸ *Ibid*, P 7.

- Finalmente y aún cuando los diferentes informes de la época no lo dejaban claro, no existía un acuerdo al interior de la Concertación sobre el tipo de institución que debía crearse, en otras palabras no estaba claro para los actores una definición de la relación Estado/Cultura. Los actores políticos de la Concertación estaban divididos entre dos convicciones: una que defendía que las decisiones y guías de la política cultural debían ser responsabilidad de los diferentes actores que intervienen en el mundo cultural. La segunda “representación de la realidad” defendía la necesidad de instaurar una institución fuerte como un Ministerio. Existían igualmente algunas voces que no justificaban la creación de dicha institución argumentando que la cultura debía dejarse al mercado y que no le corresponde al Estado intervenir en su desarrollo. Este tema abrió un debate con altos y bajos durante todo el periodo estudiado, demostrando las dificultades que en el caso estudiado se interpusieron a la “lucha de legitimidad”.

Aun cuando el impulso cultural generado por la constitución de esta Comisión y por las proposiciones que ella hacía para iniciar el camino a un desarrollo cultural en el país, este informe constituyó una base de trabajo importante, ya que proponía varias acciones respecto a áreas específicas como el financiamiento a la creación y mejorar y dotar de legislación que permita desarrollar el sector.

En efecto la ansiada institución cultural no fue creada, pero el desarrollo cultural va a continuar por otros caminos que fueron por su parte conducidos por los puntos desarrollados en el diagnóstico y en las propuestas del “Informe Garretón”.

Se puede destacar en este primer proceso estudiado que las dinámicas existentes al interior de cada una de las dimensiones del análisis: las ideas, los intereses y las instituciones se desarrollaban en la época por caminos distintos, difíciles a conciliar y sobre todo marcando bastantes oposiciones que van a gatillar la “no decisión”.

Las cuatro vías de los ‘90, un período ensayo-error.

No son solamente las decisiones las que generan acción, sino también las no-decisiones. En el caso chileno si bien no se da continuidad al informe Garretón, se desarrollarán diferentes acciones durante toda el decenio 1990. Estas iniciativas se pueden clasificar a través de cuatro líneas de acción que serán impulsadas durante los años 1990 y hasta la creación del CNCA en 2003 dando origen al carácter “tricéfalo” de la cultura en la época.

Hablamos concretamente de:

1. Los Fondos concursables: creados para financiar a artistas y creadores como al Fondo Nacional de las Artes (Fondart) que nace en 1992 a través de una glosa en la ley de presupuesto y el Fondo y Consejo Nacional del libro y la lectura creado por ley en 1993. Estos dos instrumentos de financiamiento permiten la participación del mundo cultural y artístico en la decisión ya que en lo que concierne el Fondart los concursos cuentan cada año con una comisión de evaluación constituida para cada instancia con personas expertas en las diferentes áreas de la cultura que comprende el Fondart.

En el caso del segundo fondo se trata de una ley que crea el Consejo Nacional del Libro y la Lectura, sobre el cual recaen responsabilidades de desarrollo del área como de selección de los ganadores de los concursos que pretenden financiar el desarrollo del sector.

2. Intervención del Estado en infraestructura cultural: existen dos instituciones que ejemplifican esta corriente: el Centro Cultural Estación Mapocho y el Centro Cultural

Balmaceda 1215. Dos instituciones importantes y que vieron en sus directores representantes importantes del medio cultural en Chile. Arturo Navarro uno de los defensores del paradigma “la cultura es tarea de todos” y José Weinstein, primer Presidente del CNCA con rango de Ministro de Estado quién, quién fue director del Centro Cultural Balmaceda 1215.

3. Legislación Procultura²⁹: Creación y mejora de un marco legal apropiado para el desarrollo cultural. Un marco relacionado con: las industrias culturales, la libertad de expresión. En este sentido la ley de propiedad intelectual van a potenciar el nacimiento o consolidación de asociaciones sin fines de lucro y fundaciones claves en el desarrollo cultural pertenecientes a sectores de la música, el teatro, el cine y el audiovisual, la literatura entre otros.
4. Apoyo del privado en cultura: se refiere al interés por desarrollar la participación de los privados en cultura, relacionado con el punto anterior, existe aquí una acción ejemplar que es la creación de la ley Valdés o ley de financiamiento cultural en 1990.

El resultado de estas acciones fue el surgimiento de un carácter tricéfalo de la cultura que existió y se desarrolló durante los años 1990 hasta la creación del CNCA.

La apelación de tricéfalo se debe a que la acción del Estado en cultura estaba estructurada sobre la base de una dispersión que si intentamos sistematizar da cuenta, en términos generales, de tres Ministerios que albergaban los departamentos de ingerencia cultural más importantes: Ministerio de Educación, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ministerio de Educación	Ministerio Secretaría General de Gobierno. (SEGEGOB).	Ministerio de Relaciones Exteriores.
División de Extensión Cultural. Consejo y Fondo Nacional del Libro y la Lectura Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos (DIBAM). Consejo de Monumentos Nacionales (CMN). Consejo de Calificación Cinematográfica. Comité de donaciones Culturales.	Departamento de Cultura que se encontraba hasta la creación del CNCA en el Departamento de Comunicación y Cultura de dicho Ministerio. Este departamento publicó una revista que fue por varios años la única publicación relacionada al sector.	Dirección de Acción Cultural (DIRAC). Dirección de Promoción y Exportaciones (ProChile)

Cuadro 1: Carácter tricéfalo de la Cultura 1990-2003.

²⁹ En uno de sus primeros discursos José Weinstein primer Presidente del CNCA va utilizar esta palabra para describir esta dimensión de intervención del Estado en Cultura antes de la creación del CNCA.

Es importante indicar que además de las instituciones centrales anunciadas y presentados en el cuadro 1, hay que considerar la existencia de diferentes departamentos ligados al área cultural pertenecientes a diferentes administraciones publicas. Aún cuando la existencia de reparticiones públicas con ingerencia cultural van más allá de los departamentos que serán descritos (ver cuadro 2), esta categorización permite de sistematizar y analizar de manera mas precisa el sector.

Autoridad Ministerial	Repartición Ministerial.
Ministerio de Obras Públicas	Dirección de Arquitectura
Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)	Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) Fondos de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)
Ministerio de Agricultura	Corporación Nacional Forestal (CONAF)
Ministerio de Bienes Nacionales	
Presidencia de la República	Fundación Tiempos Nuevos Fundación para el Desarrollo de la Mujer
Municipalidades	
Otras Instituciones del Sector Público	
Consejo Nacional de Televisión (CNTV)	
Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	Financiamiento a la Industria Audiovisual.
Sector Privado	
12 Fundaciones	Andes, Pablo Neruda, Vicente Huidobro, Bellas Artes, familia Larrain Echeñique, Violeta Parra, Premio Nobel Gabriela Mistral, Salvador Allende, Víctor Jara, América, Mercator, Cardoen.
11 Corporaciones	Corporación Cultural Estación Mapocho, cultural de Santiago, Amigos del Teatro Municipal, Amigos del Arte, Amigos del Museo Nacional de Bellas Artes, Cultural Balmaceda 1215, Amigos del patrimonio, Graduados y Profesionales de la Universidad de Chile, Amigos del Museo de Arte Contemporáneo, Arrau.
Las diferentes Universidades con sus Centros de Extensión, los numerosos Centros Culturales de Embajadas (Francesa, Alemana, Británica entre otros), Centros Culturales de privados....	

Cuadro 2 : Cartografía adicional³⁰.

³⁰ Esta cartografía fue realizada sobre la base del documento: Políticas Culturales en Chile. Mapa Institucional. Legislativo y Financiero. 1990-1996. Département Culture de la Secrétariat de Communication et Culture du Ministère Secrétariat Générale de Gouvernement (SEGEOB). Santiago, Chile, Julio, 1996.

Es importante ahora detenerse en dos consecuencias centrales que estas cuatro vías de los noventa tendrán sobre el sector.

La primera es el reforzamiento de las debilidades expuestas en el diagnóstico realizado por la Comisión Garretón, esto quiere decir que no se logró solucionar la dispersión institucional, la duplicación de funciones ni la falta de coordinación entre los organismos relacionados con el área. Esto básicamente a que fueron pensadas y ejecutadas en la ausencia de una visión articulada o coherente³¹.

La segunda consecuencia está relacionada con los espacios que dichas acciones generaron, constituyéndose en una plataforma de socialización y aprendizaje para los actores sin distinción entre los pertenecientes a la esfera pública como privada.

Este aprendizaje está marcado por la adquisición de una experiencia en el sector y por la inserción de algunos actores en el aparato político-administrativo. Esto será fundamental al permitir posicionar a los actores dentro de la esfera pública a través de los lazos que con dichas autoridades se fueron construyendo.

Esto permitirá a los actores dotarse de “recursos” que permitirán activar “repertorios de acción”. Entendemos aquí por recursos “las características que dotan a los actores de una capacidad de acción o más precisamente les aseguran cuotas de poder”³² y que pueden provenir de la posición que ocupen, de las ideas que defiendan y/o de los grupos a los cuales pertenezcan o se asocien.

Los repertorios de acción son por su parte entendidos como “ el conjunto de medios puestos en marcha para ejercer poder, generalmente bajo la forma de una influencia sobre los que toman la decisión en la esfera pública, bajo la fase de agenda de problemas sociales como de implementación de políticas públicas”³³. Se trata por ejemplo de las diferentes formas de manifestaciones: desfiles colectivos ya sean pacíficos o organizados con algún objetivo como por ejemplo las huelgas, movilizaciones, reuniones colectivas entre otras.

La naturaleza de estos elementos y por sobre todo los “recursos” varían de una realidad a otra, de un país al otro, entre diferentes esferas sociales proponiendo la importancia de considerarlos en los estudios de nuestras realidades latinoamericanas para poder llegar a conclusiones que nos permitan entender cómo se elaboran deciden o ponen en obra las políticas públicas en nuestros continentes.

Estas dos herramientas propuestas por el análisis de las políticas públicas permitirán de tratar de mejor manera la movilización de ciertos actores que hacia 1996 realizan una gran reunión en el Congreso Nacional para hacer presión sobre el ejecutivo para que retome el *dossier* cultural y la cultura vuelva a la agenda decisonal.

³¹ Respecto a este tema es importante destacar que Manuel Antonio Garretón estableció en la época la necesidad de contar con una « ley marco » en cultura antes de emprender cualquier iniciativa en el área.

³² MULLER Pierre, SUREL Yves. *L'Analyse des Politiques Publiques*. Montchrestien, París, Francia, 1998, p 81.

³³ “l'ensemble de moyens mis en oeuvre pour exercer un pouvoir, généralement sous la forme d'une influence auprès de décideurs publics, lors de la phase de mise en agenda des problèmes sociaux comme lors de la mise en oeuvre des politiques publiques” : MULLER Pierre, SUREL Yves. *L'Analyse des Politiques Publiques*. Montchrestien, París, Francia, 1998, p 83.

Chile Está en Deuda con la Cultura.

“Chile esta en deuda con la cultura” será el título de un informe fechado a fines de la década de los noventa y que representa el trabajo de una nueva comisión de discusión, esta vez presidencial, que representara una nueva *emergencia* de la cultura en la agenda gubernamental.

Reconociendo los avances que desde los años de la comisión Garretón tuvieron lugar en Chile en el ámbito cultural, esta comisión expresará tajantemente que : “La transición democrática en sus tareas de reconstitución de nuestro tejido social ha dejado este gran tema pendiente”³⁴. Razón por la cual los integrantes de esta comisión intitulan su Informe final: “Chile está en deuda con la cultura”.

Este proceso de *emergencia* tendrá un origen y características distintas a aquella conocida en 1990 y caracterizada como una “*immurgence*”. En esta ocasión la inserción del problema cultural en la “*decisional agenda*” se realizara gracias a la presión de ciertos actores individuales y grupos que lograran constituir una alianza para hacer presión sobre el ejecutivo.

Si retomamos los conceptos de “*recursos*” y “*repertorios de acción*”, podemos comprender mejor de qué manera los actores que se encuentran fuera de la esfera gubernamental lograrán pasar sus demandas al aparato Estatal.

La constitución de la Comisión Presidencial de Discusión en materia Cultural, conocida como la Comisión Ivelic³⁵ es posible gracias a la realización del “Encuentro de Políticas Públicas, Legislación y Propuestas Culturales” realizado en el Congreso Nacional de Chile que se encuentra en la ciudad de Valparaíso, el 15 y 16 de noviembre de 1996.

Este encuentro constituye para este estudio un “recurso de acción” de los actores implicados, es decir que a través de esta “movilización simbólica”³⁶ ciertos actores logran “ejercer poder” o hacer peso en el gobierno.

Este “recurso de acción” tenía un interés: que el Gobierno retomara el tema cultural y se creara en Chile una institución superior para la cultura que respondiera a las ideas ya tratadas y que constituyen el paradigma al que hace referencia este estudio. Los actores involucrados en esta movilización podrían clasificarse entre aquellos pertenecientes a: una entidad pública, la comunidad artística y al sector privado: los tres actores ya definidos por el otrora Ministro de Educación Ricardo Lagos en 1990 durante un encuentro de “Políticas culturales, empresa y creación”³⁷.

Es así como se pudo desarrollar una evolución de los actores durante este período gracias a sus propias acciones como a los espacios donde sucedió su “proceso de aprendizaje” y posterior inserción en la esfera político administrativa.

Mirar la acción del Estado tomando en cuenta la noción de aprendizaje permite en los términos de Hall³⁸, tener una mirada de la acción pública que destaca la costumbre de los actores de mirar las experiencias de su pasado, se trata de un proceso de ensayo/error, la

³⁴ « Propuestas para la Institucionalidad Cultural Chilena » Informe de la Comisión Presidencial de Cultura « Comisión Ivelic » : « Chile está en deuda con la cultura » Ministerio de Educación, Chile, 1998, p 6.

³⁵ El nombre de la Comisión, al igual que aquella de 1990 proviene del nombre de su director, en esta ocasión : Milan Ivelic, Director del Museo de Bellas Artes.

³⁶ Existe una tipología para distinguir diferentes « recursos de acción ».

³⁷ Revista « Cultura », N°2 1991, p17.

³⁸ HALL P. « Policy Paradigm, Social Learning and the state », *Comparative Politics*. Vol 25, 1993, n°3, pp 275-296 in MULLER Pierre, SUREL Yves. *L'Analyse des Politiques Publiques*. Montchrestien, París, Francia, 1998. P 127-128.

acción pública funcionará entonces de acuerdo a ciertas apreciaciones o **pre-juicios** de los caminos existentes. Esta noción valoriza también los mecanismos de “conocimiento” atribuyendo una importancia a los procesos de construcción de experiencia y en consecuencia otorga importancia a los expertos dentro y fuera de aparato político administrativo. Sin olvidar tampoco una autonomía relativa del Estado frente a presiones exteriores delimitando un contexto relativamente estable donde se realiza este aprendizaje.

El encuentro realizado en Valparaíso así como su resultado en la constitución de la Comisión Ivelic representarán un acuerdo respecto a una relación Estado/Cultura y la incorporación de un nuevo actor: el gestor cultural³⁹. Esto se constituye gracias a la cristalización de un paradigma “la cultura es tarea de todos” que despertará el acuerdo y el surgimiento del nuevo actor.

Concretamente de quiénes son los que logran realizar esta reunión masiva?

En términos generales⁴⁰ podemos afirmar que esto se logra gracias a la constitución de una alianza entre parlamentarios y otros actores del mundo cultural como gestores culturales, intelectuales, sector privado descritos a través de una pequeña cartografía.

- Administraciones del Estado que están relacionadas con la cultura.
- Parlamentarios (Cámara de Diputados).
- Privado: sector asociativo como Sociedad Chilena del Derecho de Autor.
- Intelectuales: Manuel Antonio Garretón.
- Gestores y administradores culturales: Arturo Navarro y algunos departamentos de cultura de tres Municipalidades.

La Comisión Ivelic llega en este contexto a cerrar un ciclo de reflexión y a tomar posición respecto a la Institución cultural necesaria para el país.

Esta Comisión va a crear el anteproyecto de ley tan esperado para la creación de una “institucionalidad cultural”. Esto no hubiera sido posible sin la organización de un encuentro en el parlamento, una movilización que logra traspasar el tema de la cultura desde “la agenda gubernamental” a la “agenda decisional”⁴¹.

Basándose en una serie de lecturas⁴² que retoman los estudios de Kuhn sobre “paradigma”, propongo esta tabla donde pueden resumirse los elementos que demuestran que en el caso chileno hablamos de la construcción de un paradigma cultural : “La cultura es tarea de todos”.

³⁹ La incorporación de este actor se traducirá (entre otras cosas) en un proceso de profesionalización cultural : una toma de conciencia que el sector cultural se administra de una manera particular y que falta en el país especialistas en dicha materia.

⁴⁰ Esta cartografía se desarrolla en más detalle para la investigación doctoral que estoy realizando y que se encuentra en etapa final.

⁴¹ Haciendo referencia a dos conceptos trabajados en KINGDON, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Little Brown. 1984 in BOUSSAGUET Laurie , JACQUOT, Sophie , RAVINET Pauline (Dir). *Dictionnaire des politiques publiques*. Sciences-Po Presses, Paris, Francia, 2004, p 220. Donde agenda gubernamental hace referencia a “una lista de temas a los cuales el gobierno presta atención, sin que implique tomar una decisión” y agenda decisional se traduce en “una lista de temas que se traducen en una decisión efectiva”.

⁴² SUREL Yves. « Les politiques publiques comme paradigmes » in *La Construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*. L'Harmattan, collection logiques politiques. Francia, 1995, pp 128-129 / SMITH Andy. « Paradigme » in BOUSSAGUET Laurie , JACQUOT, Sophie , RAVINET Pauline (Dir). *Dictionnaire des politiques publiques*. Sciences-Po

4 Elementos que distinguen un paradigma.	Referencia teórica	Caso chileno
Principios metafísicos generales	« Lo que Kuhn asimila a una “visión del mundo” que representa el núcleo cognitivo de toda actividad científica » ⁴³ .	* La cultura como elemento importante de democratización social * La cultura elemento vital para enfrentar la globalización (identidad) * El desarrollo cultural es responsabilidad de toda la sociedad. * Evolucionará hacia: la cultura eje del desarrollo (período Lagos) * Lógica del mercado: preocupación por la producción cultural.
Hipótesis	Se refiere al conjunto de « axiomas hipótesis y razonamientos que establecen una vinculo entre el sistema simbólico y el universo concreto » ⁴⁴ « Desde una dimensión puramente cognitiva, pasamos concretamente a normas de acción, que para Kuhn guían el trabajo científico y, para los especialistas de la acción pública constituyen el marco de hipótesis sobre el cambio social inherente a cada política pública » ⁴⁵	* Legitimación en la intervención del Estado. * Hay que desarrollar el nivel de <i>expertise</i> del Estado en la materia * Legitimación de actores: Para lograr el desarrollo cultural es necesario que participen todos los actores que pertenecen a este campo.
Metodologías	Se relaciona a los tipos de relaciones que pueden establecerse entre el Estado y un sector determinado ⁴⁶ . Cuáles serán los más apropiados.	* Relaciones de poder entre el Estado y la sociedad civil: mediación y concertación. * institucionalización de intercambios entre Estado y Sociedad civil: a través de comisiones asesoras por ejemplo
Instrumentos y herramientas específicas	« dispositivos de intervención en la sociedad »	* Ley Valdés * Fondos concursables * Proposición de una institución colegiada y más tarde su aplicación a los Consejos Sectoriales (música y audiovisual, el Consejo Nacional del Libro y la lectura ya había sido creado en 1993)

Cuadro 3 El paradigma cultural.

Presses, Paris. 2004, p 310 – 317. / MULLER Pierre, SUREL Yves. *L'Analyse des Politiques Publiques*. Montchrestien, París, Francia, 1998.

⁴³ SUREL Yves. « Les politiques publiques comme paradigmes » in *La Construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*. L'Harmattan, collection logiques politiques. Francia, 1995, p 129.

⁴⁴ *ibid*, p 132.

⁴⁵ SMITH Andy. « Paradigme » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET Pauline (Dir). *Dictionnaire des politiques publiques*. Sciences-Po Presses, París, Francia, 2004. P 312.

⁴⁶ SUREL Yves. « Les politiques publiques comme paradigmes » in *La Construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*. L'Harmattan, collection logiques politiques. Francia, 1995, p 134

A modo de conclusión se puede entonces afirmar que este estudio muestra como el surgimiento de un problema publico no es un proceso lineal ni predecible *a priori*, muestra también de qué manera nacen nuevos actores que van a insertarse en una red de decisión en materia cultural y que van hoy en día y en el futuro intervenir en las decisiones que tendrán que ver con la Política Cultural ya que conquistan una representación en el Directorio de este CNCA.

Comprender la construcción de un nuevo paradigma llamado “la cultura es tarea de todos” así como también de qué manera surgen nuevos actores es vital para la comprensión del nacimiento y puesta en marcha de las políticas públicas en materia cultural en Chile.

Como pudimos mostrar existió una primera etapa esta marcada por múltiples diferencias y antagonismos entre las tres dimensiones que componen nuestro análisis. Las corrientes de las ideas, de los actores y de las instituciones generaran cada una de ellas dinámicas que correrán de manera independiente y no coherente impidiendo la constitución de un espacio de acción publica en la materia.

Esta situación va a despertar un desarrollo cultural que va a realizarse desde cuatro líneas que caracterizara este desarrollo como disperso y incoherente viendo nacer el carácter tricéfalo por el cual fue conocida la acción cultural durante el periodo estudiado.

Se entró igualmente en la dimensión de los actores que nos permitió trazar un análisis sobre un espacio de poder que va a mutar desde un contexto de “*immurgence*” donde serán las propias autoridades publicas quienes ingresaran el problema cultural en la agenda gubernamental a la construcción progresiva de nuevas legitimidades de acción que va a conocer el nacimiento del gestor cultural como un actor clave del desarrollo cultural chileno. En este momento estaremos frente a la cristalización del paradigma que proponemos en este estudio. Pudimos brevemente argumentar que el proceso chileno de institucionalidad cultural conocerá la presencia de algunos actores, que portadores de un cierto poder, podrán influir en la “emergencia” del problema cultural en la agenda decisional.

Sin embargo no fue posible la identificación de coaliciones estables, perdurables que participaran en el proceso, mas bien se observó la constitución o la presencia, a momentos precisos y contextos particulares, de algunas alianzas esporádicas con objetivos particulares, que una vez logrados conocían la desintegración de dicha alianza.

También fue posible identificar a actores individuales importantes en el proceso, tanto en la esfera privada como publica que lograron movilizar recursos y repertorios de acción.

La no identificación de coaliciones estables pone en discusión las herramientas que hasta ahora nos entregan el campo de “análisis de políticas públicas que nos propone diferentes cuadros de análisis dirigidos por las redes de políticas públicas” o las “coaliciones de causa” (ACF).

Buscar las razones de esta situación nos ayudaría a entender mejor los procesos que se desprenden de nuestras realidades y que su comprensión pueda contribuir a una elaboración y puesta en marcha de políticas públicas coherentes a nuestras realidades.