

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Institucionalización y ciudadanía de las políticas culturales en Chile.. El caso de los programas desarrollados en el período de retorno a la democracia y la creación del consejo nacional de la cultura y las artes.

Paula Garrido Ferrari.

Cita:

Paula Garrido Ferrari (2009). *Institucionalización y ciudadanía de las políticas culturales en Chile.. El caso de los programas desarrollados en el período de retorno a la democracia y la creación del consejo nacional de la cultura y las artes. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1013>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Institucionalización y ciudadanía de las políticas culturales en Chile.

**El caso de los programas desarrollados
en el período de retorno a la democracia
y la creación del consejo nacional
de la cultura y las artes.**

*Paula Garrido Ferrari
Constanza Avalos Valdebenito
Universidad de Valparaíso
constanza.avalos.v@gmail.com
paulagarridoferrari@gmail.com*

ANTECEDENTES DEL CONTEXTO NACIONAL CHILENO

A partir de la década de los noventa se han desarrollado en Chile reformas institucionales impulsadas por el proceso de modernización del Estado, dirigidas a descentralizar el poder y establecer un intercambio de funciones y responsabilidades entre el Estado y la sociedad civil. Ocurre que, tras el derrocamiento del régimen dictatorial (1973-1989) nuestro país ha experimentado procesos de transición democrática que sustituyen el modelo de control de espacios públicos por otro de carácter sociocultural, lo cual responde al discurso actual del Estado que valora nuevos tipos de acciones colectivas y buscan proteger derechos que anteriormente estaban postergados en el sistema político chileno, como son los de género, étnicos, identitarios, entre otros.

La novedad en los marcos políticos chilenos se relaciona con la nueva mirada sobre la cultura definida como un elemento irremplazable del desarrollo humano, un derecho y un tema público tanto para el Estado, como para el mercado y la sociedad civil, lo cual aparta aquellas definiciones que la asimilaban con un fenómeno abstracto y meramente artístico, instalándola con un discurso desarrollista por parte del Estado.

De las múltiples reformas que nacen a raíz de estas condiciones, nos interesa indagar y analizar el caso singular referido a la protección, regulación y fomento al desarrollo de los campos culturales de la sociedad chilena, traducido en la creación de entes burocráticos y administrativos, y el consecuente diseño de políticas culturales.

Con el propósito de reflexionar críticamente sobre las particularidades y fundamentos que adopta la función y el discurso del Estado chileno, según su pretendido de gobernar junto a la ciudadanía, se presenta la siguiente ponencia.

1) **Las Reformas del Estado: Institucionalización y Ciudadanización de las Políticas Culturales en Chile**

a) **Encuadre teórico**

La política cultural es una política pública local, nacional y/o internacional que responde a las necesidades agregadas o específicas de diversos actores sociales como artistas, centros culturales, universidades, bibliotecas y museos, entre otros, siendo el Estado una de las entidades con mayores responsabilidades en esta área pues, para cumplir con su discurso del fomento al desarrollo cultural, debe institucionalizar una política cultural específica que sirva a la delimitación y regulación de campos culturales para la acción de los diversos actores, mediante la disposición de recursos (físicos y simbólicos) para el logro de los fines establecidos. Así, las *“políticas culturales se encarnan en guías para la acción sistemáticas y regulatorias que adoptan instituciones a fin de alcanzar sus metas”* (Yúdice & Miller, 2002), a través de organismos y políticas gubernamentales, profesionales especializados, recursos económicos (fondos) públicos y privados, instrumentos de asignación, y marcos constitucionales y normativos, entre muchas otros mecanismos de acción.

b) El caso chileno

La institucionalización chilena está formada por tres acontecimientos específicos: la nominación de las políticas culturales como políticas de Estado, la búsqueda de una visión democratizante y la emergencia de un discurso ciudadano. El primero de ellos, correspondiente a la década del '80, busca superar una versión puntual y específica de política cultural introduciendo una política permanente con mayor valor simbólico sobre este campo. El segundo enfoque, particular de los años noventas, se relaciona con la búsqueda de un paradigma democratizante sobre políticas culturales que se ubique entre las dos tendencias predominantemente reconocidas a nivel mundial: democratización y democracia cultural, identificadas por las arengas “*gobernar para el pueblo*” y “*gobernar con el pueblo*” respectivamente. Por último, a partir de la presente década, la tercera perspectiva habla del retorno ciudadano unido a la recuperación de los espacios públicos por acciones colectivas, manifestándose el rol irremplazable que cumple la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas culturales. En este sentido, entendemos que el discurso del estado chileno, enmarcado en el proceso de estructuración, cubre de *sentidos ciudadanos* a la institucionalización cultural.

2) Los programas culturales en estudio

Con el fin de revisar y dar cuenta de estos tres procesos vividos en Chile, distinguimos como herramienta de análisis los programas culturales ejecutados por la institucionalidad cultural chilena desde el año 1997 al 2007; etapa que ha sido analizada y dividida en dos períodos: el primero, desde los escenarios de recuperación democrática que facilitaron la creación de las primeras instituciones gubernamentales para el fomento y desarrollo de la cultura; y el segundo, desde la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

a) **Primer Período: el retorno a la Democracia y el discurso de la Ciudadanía Cultural (1997 – 2003)**

Durante esta fase, Chile enfrenta un proceso de recuperación democrática caracterizado por el reconocimiento de las libertades de expresión y participación. En ese contexto, los programas culturales se enfocan en *ciudadanizar* sus políticas, esto es, hacer partícipes a los sujetos de las decisiones que influirán en su desarrollo cultural mediante estrategias de co-diseño a nivel local, regional y nacional, implementando plataformas de trabajo junto a agentes de la sociedad civil, todos

los cuales crean, discuten y aprueban las medidas que inauguran el primer bosquejo de la política cultural chilena. Como corolario, se instala el discurso de la *ciudadanía cultural*, el cual se ocupa de revalorar el sentido de comunidad y las formas de vida presente en cada definición de ciudadanía que, a raíz de los cambios de la sociedad globalizada, habría perdido importancia frente a los tipos de ciudadanía moderna que ejercen sus derechos mediante el sufragio.

El programa que retrata con mayor profundidad este enfoque es el Programa Cabildos Culturales, originado en el año 1999 cuyo principal objetivo es *reflexionar sobre el tema cultural y su desarrollo, creando así un espacio de participación ciudadana que permita llegar a una propuesta nacional de desarrollo cultural para el bicentenario de Chile*. Su nombre rescata históricamente las primeras instituciones cabildanas del siglo XIX que sirvieron de reunión y toma de decisiones entre ciudadanos ilustres de la incipiente república chilena.

La metodología del programa y sus fines de trabajo funcionaron según diversas tipologías de participación acorde a los individuos convocados. Así ocurrió con los Cabildos Comunales que congregaron sujetos pertenecientes a diversas comunas del país, quienes se reunieron para debatir temas que reflejaran su propia identidad cultural local. Asimismo, existieron Cabildos Provinciales, Regionales e Interregionales, los cuales aglutinaron delegados provenientes de diversos lugares, quienes discutieron y accionaron sus inquietudes culturales artísticas. Por último, se realizaron Cabildos Nacionales que reunieron a delegados de los cabildos anteriores quienes debatieron y compartieron experiencias, generando propuestas de trabajo que fortalecieran el desarrollo cultural de nuestro país, específicamente, la creación de una infraestructura cultural que albergara dichas actividades.

Durante los primeros años de realización de los Cabildos, se debatió sobre la importancia e impacto histórico reconocido a la metodología participativa completamente inédita para las instituciones gubernamentales en modernización, originando requerimientos de diversos actores culturales que finalmente se retrataron en las 10 propuestas programáticas para el desarrollo cultural nacional plasmadas en la *Carta de la Ciudadanía Cultural*. Finalizado este período, los cabildos culturales cesan sus prácticas.

De este modo, a nuestro juicio son tres los hechos que pueden explicar las orientaciones de este período:

- I. Efectivamente, la existencia de un movimiento ciudadano subyacente y anterior al proceso de modernización del Estado condiciona el resultado, para algunos exitosos, de los Cabildos Culturales y el discurso ciudadanizante de la política cultural chilena.
- II. De acuerdo a esto, es posible entender el avance en el propósito de gobernar junto a la ciudadanía, pues la visión de Claudio Di Girolamo, líder intelectual de la noción de la cultura durante este período, aprovecha el entorno democrático favorable a la reflexión y participación de los agentes civiles de la sociedad chilena para alcanzar dichos objetivos.
- III. No obstante, lo que merece ser resaltado es la actitud política neutral del Estado con la cultura, evitando transformarla en un alimento político para partidos, sindicatos o agrupaciones posibilitando, así, un discurso de ciudadanización más flexible e inclusivo.

b) **Segundo Período: la Democracia Representativa y la Burocratización Cultural (2003 – 2007)**

Durante este período, si bien se caracteriza por la irrupción de la democracia representativa, los programas culturales continúan impulsando la institucionalización que se orienta, sin embargo, a burocratizar y distanciar las iniciativas civiles de los órganos de administración cultural.

El hito iniciador y más destacado de esta fase corresponde a la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes el año 2003, estableciéndose así una institucionalidad pública dedicada exclusivamente a la cultura, la cual se define como “*un servicio público autónomo, descentralizado y territorialmente desconcentrado*”, es decir, con patrimonio propio y personalidad jurídica. Su dependencia responde directamente a la presidencia de la República, mientras que su administración geográfica se desconcentra administrativamente a través de las direcciones y consejos regionales. Su misión, por tanto, es “*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 éstas en el vida cultural del país*”.

Asimismo, durante este período se establecen las directrices de las futuras políticas públicas con miras al bicentenario del país, publicándose el documento “Chile Más Cultura, Política Cultural 2005-2010”, manuscrito reconocido como la primera ordenanza que transforma las políticas de gobierno en políticas de Estado.

Este reconocimiento, a nuestro juicio, pretende mostrar las virtudes de una construcción novedosa nombrando órganos civiles que diseñan, proponen y evalúan políticas, a quienes les corresponde también administrar las decisiones y fondos que les corresponden. Para esta tarea, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes crea un directorio con poder autónomo y colegiado representado por individuos de la sociedad civil, cuya función es diseñar, presentar, dirigir y evaluar las políticas culturales a nivel nacional y regional, cumpliendo la premisa del impulso a la *“participación democrática y autónoma de la ciudadanía en el desarrollo cultural; y educar para la apreciación de la cultura y la formación del espíritu reflexivo y crítico”*.

Este nuevo escenario institucional cultural conforma el contexto en que nace el Programa Creando Chile en mi Barrio durante el mes de Mayo del año 2007, proyecto que surge a partir de un trabajo mancomunado entre instituciones públicas y sociedad civil, como fueron el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza. El propósito de esta iniciativa programática es *aumentar el acceso de la ciudadanía y, especialmente, de los grupos vulnerables y de escasos recursos al goce de los bienes y servicios culturales*. Estrategia que, más específicamente, configura un desarrollo local con una intervención socio – cultural orientada a superar la falta de acceso, expresión y desarrollo en sectores económicamente vulnerables y geográficamente aislados, incorporando recursos humanos, técnicos, metodológicos y financieros que mejoren el bienestar social de todo el país.

Es así como el Programa Creando Chile en mi Barrio posee un enfoque gubernamental participativo, el cual promueve procesos de co – producción de estrategias y actividades que recogen las demandas de diferentes barrios y poblaciones del país, favoreciendo, en dicho proceso, la articulación de propuestas y contribuciones de la sociedad civil, tanto pública como privada. Para alcanzar estos objetivos, el programa establece como requisito la creación de un Comité Cultural y un Plan de Desarrollo Artístico – Cultural Barrial, disponiendo ambos de fondos públicos para su ejecución. Estos planes, sus presupuestos y objetivos están insertos en una correa transmisora de poder, pues son dirigidos por las direcciones regionales y aprobados por un órgano preocupado de guardar la pertinencia entre éstos y la identidad cultural local.

La puesta en práctica de este enfoque participativo democrático ciudadano, por medio del desarrollo cultural local ejercido por el programa, podemos explicarlo por tres factores:

- I. La creación de diversas estructuras, la normalización y el financiamiento del campo cultural chileno implicó un proceso de burocratización de las políticas culturales, el cual determinó el discurso de la búsqueda de una institucionalidad chilena y transformó el terreno de la cultura en materia de disputas políticas y económicas.
- II. En la instauración de este programa prevalece una visión democrática burocratizante de la ciudadanía, la cual se opone a la visión ciudadana anterior correspondiente a los Cabildos Culturales.
- III. La importancia excesiva de los órganos públicos a la ciudadanización de sus discursos y prácticas pierde sentido al contradecirse con las premisas del sistema democrático neoliberal de la sociedad chilena.

3) Conclusiones finales: ¿Democracia o Democratización cultural?

Tomando en cuenta que los derechos culturales incluyen la libertad de participar en la actividad cultural, de hablar el idioma que se elija, de enseñar a niños y niñas la lengua propia, de identificarse con las comunidades culturales elegidas, de descubrir toda la gama de culturas que componen la herencia mundial conociendo los derechos humanos accediendo a la educación, de estar exento de ser representado políticamente sin consentimiento, de no tolerar que el propio espacio cultural sea usado para la publicidad, y de obtener ayuda pública para salvaguardar estos derechos (Millar y Yúdice, 2004), ¿en qué medida las reformas del Estado chileno ayudan a cumplir con nuestros derechos y deberes culturales?

Como veíamos, el caso chileno instaura un discurso ciudadanizante que provee derechos y deberes según los paradigmas actuales de la política cultural mundial, relacionadas con la democratización y la democracia cultural. En el primer período, la política chilena se preocupa por valorar un discurso democrático que otorga más relevancia a los procesos de participación y pluralidad culturales; mientras que, en el segundo período, prevalece el paradigma de la democratización, proporcionando un acceso igualitario a todos los individuos del disfrute de los bienes y servicios artístico-culturales. Asimismo, en ambos procesos se logran avances en materia de derechos, pero en diferentes sentidos. La primera etapa alcanza sus logros mediante un discurso más cercano a las bases con participación directa de los involucrados; mientras el segundo cumple con reconocer derechos respetando la institución e, indirectamente, involucrando la participación

burocratizando el real ejercicio de los derechos. De este modo, la política cultural chilena actualmente, mientras que la democracia cultural se sustenta en una noción de sujeto que participa activamente del enriquecimiento de su entorno, y la democratización cultural se orienta por un sujeto receptor o consumidor de bienes y servicios culturales, debe saber reconocerse y optar por alguna de estas alternativas.

A nuestro entender, la visión formadora de los programas culturales durante la primera etapa provee de sentido y legitima los procesos de ciudadanía a través de la participación directa de los involucrados, mientras que la democratización, que actualmente rige al Estado chileno y sus programas culturales, coarta y limita dicha ciudadanía. Esta participación ciudadana restringida de la política cultural se comprueba históricamente, pues en el paso desde la recuperación democrática de Chile hasta la instauración de un modelo democrático representativo, se abandona el verdadero sentido de la democracia cultural participativa que la convirtió en una propuesta novedosa e inédita.

Debemos reconocer, sin embargo, los avances en esta materia, pues no cabe duda de la importancia en la consolidación de una política de Estado que entrega sustentabilidad a un proyecto cultural general que permite, teóricamente, un co-gobierno que reconoce la irrupción o “retorno” de acciones colectivas, todo lo cual muestra avances concretos que simbolizan el real aporte al establecimiento de nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil. Aún así, no podemos negar que las reformas impulsadas en este campo han comenzado a ser mermadas por una tendencia a la burocratización que reduce las posibilidades y las condiciones para el efectivo y nutrido diálogo ciudadano entre los entes sociales. En ese sentido, compartimos el diagnóstico actual sobre propensión de las políticas culturales a cuadrarse con el paradigma de la democratización cultural, más que con un modelo de política basado en la democracia cultural que otorga más relevancia a los procesos de participación y crítica a las tendencias paternalistas del Estado, proponiendo una real y activa participación de los sujetos en la definición de sus propios proyectos culturales.

a) **Sugerencias: políticas culturales, herramientas del Estado**

Para terminar, quisiéramos constatar que las políticas culturales son verdaderas herramientas para el cumplimiento efectivo de un desarrollo cultural al cual se dirige toda reforma del Estado. Si bien hay quienes sostienen que las políticas culturales son una herramienta ideológica del Estado, que retratan el control establecido en el campo cultural a través de los intervencionismos del Estado, lo

cierto es que existen nuevas perspectivas que retratan, en otro sentido, sus posibilidades, riesgos y ambigüedades. En cualquiera de estas versiones, las políticas culturales constituyen pilares insustituibles para la protección de aquellos campos que son desplazados o desvalorizados por el mercado, como son la protección de su lengua, de sus identidades, y de todas aquellas subjetividades que actúan en contra la racionalización, pues justamente, para esto es que la política cultura tiene sentido. En ese sentido, es fundamental que el Estado, pero también todos los ciudadanos, creen sus propias políticas culturales de rock, danza, étnicas, de la memoria, ambientales e indígenas, entre otros, en esencia, culturales; es vital que la tendencia a la democracia cultural prevalezca por sobre otras, y que sea el Estado quien amplíe su radio de acción para que emerja el verdadero sentido de la ***política pública en cultura.***

Con todo lo anterior, decimos que han existido reformas excepcionales en el campo cultural chileno, pero aún así, creemos hace falta un proyecto alternativo de gobernabilidad. Esos pendientes no son reformistas, sino forman parte de un cambio estructural, un conjunto coherente y ordenado de cambios que desmonten las formas de representación política existentes en nuestro país, generando así espacios legitimados de participación para el ejercicio efectivo de la democracia, y las ansiadas acciones colectivas. Revirtiendo, por fin, el modelo neoliberal que atenta con dichos objetivos.

Y es a partir de estas nuevas condiciones, y de la real presencia de acciones colectivas, que nacen los gérmenes de un modelo de política cultural el cual, tal como advierte Navarro (2002), corresponde a un *modelo de política mixta, es decir, de co-gobierno Estado –Sociedad civil.*