



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

INSTITUCIONALIDAD CULTURAL Y PARTICIPACIÓN VINCULANTE

Claudia Baeza Cabello

claudia.baeza@ing.uchile.cl

Universidad Adventista de Chile

Chile



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

Esta ponencia se plantea a partir de la investigación "*Trayectorias de la Institucionalidad en Cultura: del Modelo Participativo a la creación del Ministerio*" (Baeza, 2015). El Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes es emblemático en Chile, ya que se trata de un ejemplo de participación de los actores y stakeholders en la formulación de las políticas culturales desde año 2003 en adelante. El Estudio de Caso partió por el cuestionamiento del fracaso de este tipo de institucionalidad en Chile, la respuesta a estos cuestionamientos iniciales no es por cierto alentadora.

El investigador de lo social busca incesantemente dar cuenta de las estructuras que subyacen a los fenómenos sociales. El caso del Consejo se puede explicar desde la teoría de la gobernanza moderna, debido a que los requisitos mencionados para que funcione este tipo de gobernanza en una institución, no se cumplen en el Caso estudiado. Pues se trata de una institución inserta en una estructura burocrática tradicional entre otras razones, por lo tanto, no era posible para la institución funcionar a cabalidad para cumplir con su propósito fundacional.

Como consecuencia, el Estudio de Caso llevó a conclusiones que hablan de años luz para desarrollar gobernanza moderna en el país. ¿Por qué en países latinoamericanos como Chile, no es posible desarrollar este tipo de participación vinculante en las instituciones? Se pueden volver a citar las razones planteadas anteriormente desde la teoría de la gobernanza moderna. Sin embargo, hay una materia trascendental a considerar a estas alturas del siglo XXI.

El presente siglo comenzó con grandes transformaciones que se vaticinaron desde comienzos de los noventa en adelante. La apertura de la red de Internet a mediados de la década del '90 para las personas revolucionó en forma incremental la vida pública y privada de las personas, comunidades, países, en síntesis en forma global. De este modo, en la segunda década del siglo XXI, las tecnologías de la información y las redes de comunicación globales están instaladas en el cotidiano de los sujetos. El desarrollo de la información en las sociedades latinoamericanas, ha avanzado cuantitativamente: las conexiones a Internet en las escuelas tiene amplia cobertura, el WiFi, los Smartphones y celulares con datos de navegación, todos han aumentado. Todo lo anterior suena



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

prometedor, sin embargo, el desarrollo humano es la gran deuda de las sociedades.

¿Cómo en países con estructura burocrática tradicional con bajos niveles de participación, con sociedades civiles débiles, con altos niveles de desigualdad social van a entrar a esta sociedad global, esta sociedad en red?

ABSTRACT

This paper arises from research “Trajectories of the institutions in the field of culture: the participatory model towards the Ministry” (Baeza, 2015). The National Council for Culture and the Arts is emblematic in Chile, because it is an example of the participation of the actors and stakeholders in the formulation of national cultural policies from year 2003 onwards. The Case Study initiates by questioning the failure of this institution in Chile, the initial response to these questions is certainly not encouraging.

The researcher of the social tirelessly seeks to give an account of the structures that underlie social phenomena. The case of the Council can be explained from the theory of modern governance, due to the fact that the requirements for this type of governance in an institution, are not met in the case studied. The former, due to the fact that this is an institution inserted into a traditional bureaucratic structure, among other reasons, therefore, it was not possible for the institution to function fully to fulfill his purpose. Since it is an institution inserted into a traditional bureaucratic structure, among other reasons, therefore, it was not possible for the institution to function fully to fulfill his purpose.

As a result, the Case Study led to conclusions that speak of light years to develop modern governance in the country. Why in Latin American countries such as Chile, it is not possible to develop this type of binding participation in the institutions? You can return to cite the reasons previously raised from the theory of modern governance. However, there is a transcendental matters to consider at this stage of the 21st century.

The present century started with great transformations that are predicted from the beginning of the 1990s onwards. The opening of the Internet in the mid-1990s '90 for people revolutionized incrementally in public and private life of individuals, communities, countries, in synthesis in a



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

comprehensive way. In this way, in the second decade of the 21st century, information technologies and global communication networks are installed in the daily lives of the subjects. The development of information in Latin American societies, has advanced quantitatively: connections to the Internet in schools has wide coverage, the WiFi, cellular and Smartphones with navigation data, all have increased. All of the above sounds promising, however, human development is the great debt of societies.

How do in countries with traditional bureaucratic structure with low levels of participation, with weak civil societies, with high levels of social inequality are going to enter to this global society, this society in network?

Palabras clave

Participación vinculante, políticas públicas e institucionalidad cultural.

Keywords

Public policies, cultural institutionalism and binding participation.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

La elección del caso se debe a que el Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes¹ es emblemático, por lo menos en Chile, ya que se trata de un ejemplo de participación de los actores y stakeholders en la formulación de las políticas culturales desde año 2003 en adelante. El Estudio de Caso partió por el cuestionamiento del fracaso de este tipo de institucionalidad en Chile, la respuesta a estos cuestionamientos iniciales no es por cierto alentadora.

El documento a continuación es el resultado de una investigación realizada en el contexto del Magíster y Gestión en Políticas Públicas en la Universidad de Chile². En este artículo se presenta un extracto del análisis documental de archivos oficiales que contempló las actas de las Convenciones Anuales del Consejo que abarcan tres periodos presidenciales correspondientes al primer y segundo gobierno de la presidenta Bachelet y al gobierno del presidente Piñera, lo que corresponde a la etapa cualitativa de esta investigación.

El tema de la ponencia escinde de esta investigación, centrándose en la configuración de la institucionalidad cultural y la participación vinculante que ha caracterizado al Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes desde su creación. Nace desde la interrogante generada como resultado del Estudio de Caso: ¿Cómo en países con estructura burocrática tradicional con bajos niveles de participación, con sociedades civiles débiles, con altos niveles de desigualdad social van a entrar a esta sociedad global, esta sociedad en red?

De acuerdo a esta interrogante se puede evidenciar un trasfondo teórico más profundo, que emana de la teoría de gobernanza moderna.

¹ En adelante Consejo o Consejo de la Cultura.

² Baeza C., 2015.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Este es el tema que subyace a la ponencia, que busca generar discusión y debate al respecto a partir de este cuestionamiento para determinar este tipo de participación vinculante en las actuales sociedades en la era de la información.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

II. Marco teórico/marco conceptual

Gobernanza Moderna

“Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil [...] En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones [...] Los actores corporativos privados que representan un papel en la gobernanza moderna son principalmente las grandes firmas, los sindicatos, las asociaciones empresariales y otros tipos de organizaciones de intereses, así como las asociaciones de bienestar público más grandes.” (Mayntz, 2001:1)

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

Cuadro N°1: Pre-requisitos para la gobernanza moderna:

- a. El poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente. Las autoridades políticas tienen que ser fuertes [...] haber sido legitimadas democráticamente [...] que las autoridades políticas manejen



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

recursos suficientes como para llevar a cabo las decisiones que se tomen; tienen que ser lo suficientemente diversificadas como para responder a las diferentes necesidades de regulación y poseer especial competencia en sus campos respectivos.

- b. Para poder pasar del campo público al privado en la gobernanza moderna, tiene que existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada y bien organizada [...] La sociedad civil es una comunidad de ciudadanos, de individuos que disfrutan de igualdad ante la ley, así como de un conjunto de derechos fundamentales, y cuya libertad de perseguir sus metas privadas sólo está restringida por el mismo derecho de los demás, y por los derechos de la *res pública* que derivan de su condición de ciudadanos. *Una sociedad civil no puede existir donde hay gran desigualdad social.*
- c. La sociedad civil tiene que estar diferenciada funcionalmente en subsistemas, en donde organizaciones especializadas lleven a cabo las funciones económicas y sociales importantes, tales como la producción, la enseñanza, el cuidado de la salud, etc. Además, para que la gobernanza moderna sea posible, **la sociedad civil tiene que estar bien organizada.** Tiene que haber actores corporativos que representen diferentes intereses funcionales, así como diferentes intereses socioeconómicos, es decir organizaciones como sindicatos, asociaciones empresariales, organizaciones de proveedores de cuidados de salud, de institutos científicos o de investigación científica, y organizaciones que representen los intereses de los consumidores o valores ecológicos [...] las organizaciones de intereses deben ser suficientemente autónomas y hábiles como para negociar con intereses opuestos y con las autoridades del Estado, ambos necesarios y significativos. Finalmente, entre los diferentes grupos sociales y organizaciones tiene que existir [...] una identidad común. La nación puede constituir el marco de referencia de esa identidad, pero su base debe ser la integración social y



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

cultural [...] Para que surja [...] los actores corporativos tienen que ser cada uno eficiente en su propia esfera, sin que ninguno domine a los demás, y deben cooperar en la formulación de políticas públicas, en vez de limitarse a pelear entre ellos.

Fuente: Mayntz, 2001.

Los pre-requisitos desarrollados en la teoría de Mayntz, se presentan con finalidad principal de resolver los problemas que aquejan a los actores. En este contexto, se presentan tres tipos de actores: aquellos que se ven afectados negativamente por el problema; aquellos que ocasionan el problema; y quiénes tratan de resolverlo. Los temores al respecto, de esta forma de tomar decisiones que enfrentan es *“la pérdida de control del Estado”*, sin embargo, *“los actores estatales que participan en las redes de políticas juegan un papel especial y privilegiado, puesto que tienen medios fundamentales de intervención”*, lo que se puede apreciar en la toma de decisiones en el Consejo. Finalmente, es el Estado quien posee el *“derecho de ratificación legal, así como el derecho de intervención mediante acciones legislativas o ejecutivas si esa autorregulación demuestra ser ineficaz”* (Mayntz, 2001).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

III. Metodología

Un diseño de investigación es la lógica que une los datos a ser recolectados (y las conclusiones obtenidas) con las preguntas iniciales del estudio [...] la primera y más importante condición para diferenciar entre varias estrategias de investigación es identificar el tipo de la pregunta de investigación que se realiza³ (Yin, 1994:7,18). Para tal efecto, se determinó que el diseño de la investigación, corresponde a un estudio de caso "que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real de existencia, cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes y en los cuales existen múltiples fuentes de evidencia que pueden usarse" (Yin 1994, citado por Sandoval, 2002:91). El presente estudio de caso busca resolver el por qué de este fracaso institucional, por lo tanto, deviene en explicativo debido a que en su diseño un estudio de caso se plantea para contestar interrogantes tales como "¿por qué? y ¿cómo?" por medio de información documental o entrevistas, lo que podría realizarse con un caso como sucede en la presente investigación o en un múltiple estudio de caso (Yin, 1994:7). Para este efecto, se realizó un análisis de contenido cualitativo de actores, sobre la creación de este Ministerio, considerando especialmente la discusión parlamentaria sobre la creación del Ministerio de Cultura. El método de investigación que se aplicó fue un Estudio de Caso, debido al proceso inductivo y flexible que permite explorar, describir y explicar.

Criterios de selección de las fuentes de información

La **muestra** del estudio está conformada por los documentos de las actas, discursos oficiales, cuentas públicas de la directiva del CNCA, discursos presidenciales y de la discusión parlamentaria sobre institucionalidad cultural y creación del Ministerio de Cultura. La **delimitación** del tiempo del estudio corresponde al período desde el 2 de mayo del año 2013 hasta el 30 de abril del 2014. Se establecieron las categorías:

³ La traducción al castellano fue realizada por la autora de la presente tesis.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

participación, trabajo, industrias culturales, institucionalidad. Pero luego, se sumaron las categorías: rol del Estado en cultura, redCultura, integración, rol de las regiones, internacionalización, educación y cultura, patrimonio y donaciones culturales. Debido a la presencia de éstas en todos los discursos oficiales.

La pregunta que guía la presente investigación es:

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

El objetivo detrás de este artículo trata de *“Establecer las fortalezas y debilidades de la institucionalidad cultural chilena, incluyendo el modelo participativo del Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes y cómo deviene en la creación del Ministerio de Cultura.”*



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

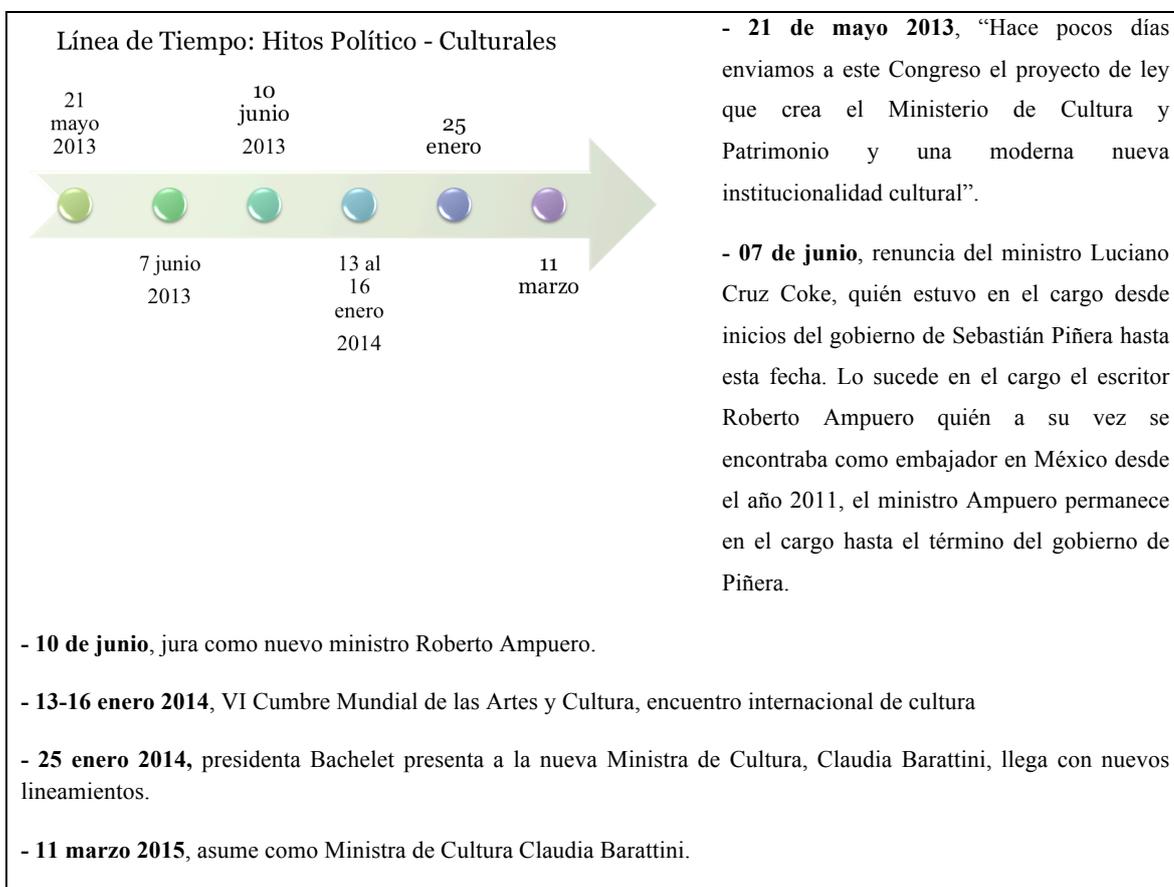
3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

IV. Análisis y discusión de datos

Los principales hechos que sucedieron en el período comprendido durante este estudio, la presencia o ausencia de los temas culturales es condicionado por la fecha de cada uno de estos hitos, que permite realizar el análisis de la discusión parlamentaria con un contexto, como señala la metodología de estudios de caso (Yin, 1984:23), por lo tanto, “un caso de un programa específico puede revelar (a) variaciones en la definición del programa, dependiendo de la perspectiva de los diferentes actores, y (b) componentes del programa que existían a priori a la designación formal del programa. Por lo tanto, cualquier estudio de caso de ese programa tendría que enfrentar estas condiciones en el delimitamiento de la unidad de análisis.” (Yin, 1994: 22)



Fuente: elaboración propia a partir de información de la Cámara de Diputados.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

PRENSA, CUENTA PÚBLICA PRESIDENCIAL Y MINISTERIAL

Con el advenimiento, cada vez con más fuerza, de los paradigmas cualitativos en las ciencias sociales, es necesario buscar metodologías para las nuevas imágenes del objeto propio de la ciencia (Valles, 2000), el análisis de contenido proviene del mundo periodístico, y no fue hasta hace poco más de un par de décadas que se introdujo en las ciencias sociales, por lo que se considera relativamente joven en el área. Sin embargo, ha sido muy útil para analizar las declaraciones públicas, discursos oficiales, etc. Esta técnica permite la reducción de los datos, y por lo tanto, permite dar cuenta del contenido manifiesto y el contenido latente del texto. Para el efecto de reducción de los textos revisados se establecieron dimensiones de acuerdo a los objetivos del estudio. Las dimensiones del análisis: (1) Rol del Estado en cultura, (2) Nueva institucionalidad, (3) RedCultura, (4) Participación, (5) Integración, (6) Rol de las regiones, (7) Internacionalización, (8) Educación y Cultura, (9) Patrimonio y (10) Donaciones Culturales. A continuación, se presentan los textos analizados por categorías, en primer lugar, la discusión en prensa (sólo la prensa escrita seleccionada en la muestra), y en segundo lugar, la Cuenta Anual del Presidente de la República 2013 y 2014 junto con la Cuenta Pública Anual del Ministerio Presidente del Consejo de la Cultura 2013 y 2014.

Luego, de realizar el análisis de los discursos oficiales de los presidentes Piñera y Bachelet, y de los Ministros Ampuero y Barattini, se puede afirmar que los temas instalados en la agenda institucional se replican en la agenda de los medios, estos son: rol del Estado en cultura; nueva institucionalidad; RedCultura; participación; integración; rol de las regiones; internacionalización; educación y Cultura; patrimonio; y donaciones culturales.

En los discursos oficiales tanto el ex-Ministro Ampuero como la Ministra Barattini tienen planteamientos en pro del Ministerio, de la participación, de la integración territorial, étnica y socio-económica, y en la mayoría de los temas parece la continuidad



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

de la labor de la cartera anterior. Sin embargo, en el rol del Estado la Ministra Barattini es la única que menciona la Cultura como derecho que debe ser garantizado por el Estado. Esta visión diferencia a ambas carteras, ya que el Ministerio no es sólo una institución promotora de respeto y generadora de "consumo cultural", sino que debe garantizar la cultura de un país, entregando espacios, educando, transmitiendo y que a su vez construye y se construye de Cultura.

GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN

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

A la luz de la teoría de gobernanza (Mayntz, 2001) se evidencian las falencias en el área de la participación del Consejo. Según la autora existen una serie de pre-requisitos (revisar cuadro n° 1) para que exista gobernanza moderna, en esa línea se revisa a continuación a grandes rasgos, las condiciones locales para cumplir estos pre-requisitos:

“El poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente”. Chile es uno de los países con reconocida concentración económica, una gran brecha de ingresos entre el primer y último quintil. Esto unido a las grandes



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

diferencias entre la educación pública y pagada, y la segregación geográfica por nivel de ingresos y educación, de lo cual Santiago es la máxima expresión. En consecuencia, el poder no se encuentra disperso en la sociedad, sólo el poder económico se encuentra concentrado, principalmente en 7 grupos económicos (Universidad del Desarrollo, 2014), mientras que el poder político se hereda dentro de una oligarquía política, en la que las minorías no tienen cabida, a excepción de un par de ejemplos emblemáticos, que se suscitaron en las últimas elecciones parlamentarias, como lo es el caso de Iván Fuentes y Gabriel Boric, ambos diputados, por Aysén y Punta Arenas, respectivamente.

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

La segunda condición para tener gobernanza moderna, Mayntz (2001) plantea que *"tiene que existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada y bien organizada [...] Una sociedad civil no puede existir donde hay gran desigualdad social."* Al revisar esta condición, hay dos hechos centrales que destacar, en primer lugar, en Chile no existe una sociedad civil fuerte, por varias razones que tienen relación con la historia política reciente y no tan reciente también. En segundo lugar, el país presenta un enorme desigualdad social. Es decir, sólo por no cumplir esta condición una gobernanza real y participativa, debería comenzar por cambios en la sociedad en su conjunto, una sociedad que presente equidad social y económica, lo que permitirá entregar el marco para tener gobernanza moderna o *governance*.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Finalmente, la última condición que plantea la autora tiene relación con las características necesarias dentro de una sociedad civil muy organizada, en el caso de Chile se presenta una enorme carencia en esa área. Si bien, es cierto que durante las últimas décadas se han creado una enorme cantidad (existen por lo menos 55 organizaciones no gubernamentales⁴) de ONG's, como representantes de la sociedad civil en las más variadas materias: como derechos del consumidor, CONADECUS; ambientales, Chile Sustentable, CODEFF; derechos de la mujer, La Morada, etc. Estas no tienen el poder político, ni presentan el nivel de organización necesaria para la gobernanza moderna. Esto sumado, a la falta de actores corporativos en el país y el requerimiento de *“autonomía y habilidad para negociar con intereses opuestos y con las autoridades del Estado, ambos necesarios y significativos,”* lo que no se cumple.

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

⁴ Fuente: Acción, Asociación Chilena de Organismos no Gubernamentales.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

V. Conclusiones

La pregunta que guió la presente investigación:

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

1. Pérdida de apoyo de diferentes actores: la figura del Consejo de la Cultura, y tal como lo planteó Squella (2003) en su momento, tenía lo mejor de dos mundos, lo mejor de un Servicio y de un Ministerio, sin las trabas burocráticas de este último. Lo que en la práctica y con el paso del tiempo demostró no ser el mejor modelo.
2. "Se evidencia primero la existencia de fuertes resistencias administrativas para hacer efectiva [la] participación. No basta con tener diversos mecanismos participativos, estos no son suficientes si no están acompañados de la voluntad política de implementarlos." (Moreno, 2013:128)
3. Cambios en la estructura del Consejo: se generaron tensiones entre el Directorio y el Ministro Presidente, lo que se hizo más evidente una vez que se transformó la estructura jerárquica del Consejo (2009), instalando al Directorio a la izquierda del Ministro, en el organigrama, lo que creó desconfianzas, y con el correr del tiempo la falta de apoyo a esta figura, cambio que debilitó el poder de decisión del Directorio. Además, las relaciones entre Directorio y Ministro van sumando tensiones, ya que a comienzos del 2010 y como resultado del programa del gobierno entrante, se anuncia la creación de un Ministerio. Lo que no deja de llamar la atención, es que la discusión no es en torno a la necesidad de crear o no crear un Ministerio, sino que los cuestionamientos son al Modus operandi del gobierno y su Ministro Presidente. Es decir, los Directores estuvieron de acuerdo con el cambio de esta figura hacia un Ministerio.
4. Imperio de la ley (Moreno, 2013): la Constitución de Chile que tiene data del 1980, una época caracterizada por falta de legitimidad política y social, establece que ésta tiene preponderancia por sobre cualquier ley, por lo tanto, la ley que crea el Consejo de la



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Cultura, está supeditada a la Constitución, la que adolece de cualquier vislumbre de participación.

5. Sumado a los dos puntos anteriores, y de acuerdo a la Constitución (Moreno, 2013) los Ministros son colaboradores del Presidente de la República, lo que no fue visto con buenos ojos por el Directorio, ya que el cambio realizado el 2009, limitaba su accionar como Directorio y le entregaba más atribuciones al Ministro, lo que llevó al Consejo a enfrentar precisamente los deberes de un Ministerio, que querían evitar al crear el Consejo de la Cultura.

6. Descontento de los funcionarios: la mayoría de los trabajadores del Consejo de la Cultura, trabajan a honorarios, lo que significa que carecen de estabilidad laboral y seguridad social. Sumado, al hacinamiento en las oficinas de Santiago y la falta de uso del edificio principal del Consejo en Valparaíso.

7. Con respecto, a la gobernanza moderna, el Consejo al pertenecer al Ministerio de Educación no tiene libertad de acción para implementar algunos de sus programas, ya que muchas veces se trataba de decisiones ministeriales, por lo tanto, muchas veces las decisiones como resultado de instancias participativas, morían en el papel ya que no era posible llevarlas a cabo en el Consejo.

De lo anterior, se concluye que todos los actores estuvieron a favor de la creación de este Ministerio, la discusión de fondo es en torno a cómo será ese Ministerio. De este modo, cada actor presiona por situar sus demandas en la agenda institucional, con el objetivo de responder a demandas anteriores, que el Consejo no logró responder, en sus más de 10 años de funcionamiento. Una jornada valiosa fue la “audiencia pública” realizada el día 29 de julio de 2013 en el Congreso, ocasión en la que algunas de las diferentes posturas fueron presentadas y escuchadas por los parlamentarios. De este análisis, los temas que abordaron los actores fueron: participación, trabajo, integración, industrias culturales e institucionalidad. Sin embargo, como se planteó anteriormente, existe un acuerdo unánime en torno a la necesidad de un Ministerio, por lo tanto, la discusión se basa en



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

cómo va a abordar estos temas la figura de un Ministerio, como por ejemplo la situación de los trabajadores de las diferentes instituciones culturales (DIBAM, CNM y CNCA). Se aprecia la demanda por mantener la participación que caracteriza al CNCA. Además, de generar integración territorial y de sectores hasta ahora olvidados.

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

Finalmente, la creación de un Ministerio permite develar ante todo el fracaso del Consejo para responder a las necesidades del sector cultural y que la existencia de una figura de tipo bottom up para diseñar políticas públicas, no resistió el peso de la organización político administrativa tradicional. Además, fue posible observar resistencias a la creación del Ministerio, que se relacionan con los contenidos del proyecto, más que con la figura misma de un ministerio. (Baeza, 2015)



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

1. BAEZA, C. 2015. Trayectorias de la institucionalidad en Cultura: del Modelo Participativo a la creación del Ministerio (2013-2015) Santiago, Chile. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. 144p.
2. BLANCO, I. y GOMÁ, R. 2003. Gobiernos Locales y Redes Participativas: retos e innovaciones. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Junio 2003, Número 26, 5-42.
3. MAYNTZ, R. 2001. The State and civil society in modern governance. EN: Marie Gamondes-Tulian. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 5 al 9 de noviembre de 2001, Buenos Aires, Argentina. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 21, Octubre 2001. 8p.
4. MORENO, P. 2013. Participación en la formulación de políticas culturales. El caso del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) (2011-2016), Santiago, Chile. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. 136p.
5. ROBAINA, G. 2010. *Institucionalidad Cultural en el Uruguay: aproximación conceptual y analítica a su estudio*. Memoria de Licenciado de Trabajo Social. Uruguay, Universidad de la Republica, Facultad de Ciencias Sociales. 70p.
6. SANDOVAL, C. 2002. *Investigación Cualitativa*. Arfo editores, Bogotá, Colombia, 313p.
7. SERRA, I. 2013. *Análisis del proceso de elaboración y aprobación del PRMS 100*. Santiago, Chile. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. 136p.
8. SQUELLA, A. 2009. La nueva institucionalidad cultural de Chile. EN Gustavo Robaina (coord.) Seminario Internacional sobre Institucionalidad Cultural en el Uruguay, 26 y 27 de octubre de 2009, Uruguay. pp. 83-148.
9. YIN, R. K. 1994. *Case study research: design and methods*. 2nd ed. United States of America. Sage Publications. 170p.