



Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

**Participación Ciudadana y la co-construcción de una
Política Pública en Cultural para Chile, periodo 2017-2022**

**Tesis para optar al grado de
Magister en Gerencia Pública**

Alumna: Elena Zeiss Carvallo
Profesor Guía: Juan Valeria Quilapan
5 de Enero 2018

INDICE

Resumen	4
Capítulo I. Planteamiento del Problema.....	5
1.1 Introducción	5
1.2 Pregunta de investigación	8
1.3 Objetivos	8
1.4 Justificación y relevancia de la investigación.....	9
1.5 Antecedentes	9
Contexto Histórico y transformaciones sociopolíticas	9
Transformaciones en la sociedad civil y pérdida del tejido social	11
Modernización del Estado y participación	12
Participación Ciudadana hoy: hacia un enfoque de derechos	14
Participación Ciudadana e Institucionalidad Cultural.....	15
1.6 Hipótesis o Supuestos	18
Capítulo II. Marco teórico.....	19
Participación ciudadana: algunas definiciones del concepto	19
Definiciones de Participación desde un Enfoque de Derechos	20
Inclusión de la Participación Ciudadana en la institucionalidad del CNCA	27
Capítulo III. Marco Metodológico	28
3.1 Tipo de Investigación	28
3.2 Técnicas de Recolección de Datos	29
3.3 Muestra de Entrevistados	30
Capítulo IV: Análisis y principales resultados	31
Participación Ciudadana y sus beneficios para los asuntos públicos	31
Definiciones de Participación Ciudadana que entregaron los actores entrevistados.....	32
Visión e importancia de la participación ciudadana en la construcción de la política pública en cultura	33
Medios usados para la difusión del proceso participativo	34
Representatividad y niveles de participación	35
Factores de la gestión pública que inciden en la participación ciudadana.....	40
Conocimiento de la Normativa	41

Percepción de niveles o grados de participación ciudadana	41
Capítulo V: Conclusiones y recomendaciones	43
A modo de conclusión	46
Algunas Recomendaciones	48
Bibliografía	49
ANEXOS	51
Pautas de Entrevista	51
Organigrama del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	52

Resumen

El presente trabajo de investigación busca contribuir a la reflexión sobre la participación ciudadana en la gestión pública, específicamente en la co-construcción¹ de una Política Pública en Cultura. El objetivo es analizar el proceso de participación ciudadana en la construcción de la Política Pública en Cultura período 2017-2022, en la perspectiva de un enfoque de derechos y de desarrollo humano.

El enfoque de derechos en las políticas públicas instala la mirada sobre el cumplimiento de los derechos humanos por parte del Estado, cuya acción no se entiende como una prestación de servicios a los ciudadano/as sino como una intervención que busca garantizar sus derechos fundamentales. Por su parte, la perspectiva de desarrollo humano permite comprender el desarrollo de los países y su población, no sólo desde un ámbito económico sino de manera multidimensional, integrando todos los ámbitos relevantes para una adecuada calidad de vida, incluyendo la dimensión cultural.

En este marco, la cultura también constituye un ámbito donde se ejercen y demandan derechos y ante los cuales el Estado debe recoger e incorporar mediante políticas públicas pertinentes a su realidad social, territorial y comunitaria.

A modo de contexto, se hará referencia al camino evolutivo de la participación política y ciudadana en Chile, específicamente en el campo de las políticas públicas, desde el retorno a la democracia hasta nuestros días y, en particular, la que tiene lugar en la institucionalidad cultural oficial a través del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, instancia que ha implementado procesos participativos para el diseño de sus políticas.

Para el logro de estos objetivos se propone una investigación cualitativa que indagará en la visión de diversos agentes claves en el proceso de construcción de la política cultural, tanto interna como externa a la institucionalidad, respecto la situación real de la participación ciudadana en este proceso.

Finalmente, se plantean reflexiones y recomendaciones que puedan contribuir al fortalecimiento y perfeccionamiento de la participación ciudadana en la gestión pública, especialmente en el campo de la institucionalidad cultural.

Palabras clave: Participación Ciudadana, Política Pública, Gestión Pública, Consejo Nacional de la Cultura, Ciudadanía, Derechos Humanos.

¹ Se define co-construcción como la acción de construir con alguien alguna cosa, en un mismo momento. Construir o hacer alguna cosa de forma simultánea.

Capítulo I. Planteamiento del Problema

1.1 Introducción

A nivel mundial, las sociedades se están viendo enfrentadas al surgimiento de nuevos paradigmas y enfoques en el ámbito de las políticas públicas que promueven una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, en un escenario complejo y de importantes cambios a nivel de la sociedad civil y del Estado propiamente tal.

Al visualizar la gestión pública del Estado desde una perspectiva histórica es posible señalar que América Latina ha enfrentado problemas de escasa participación directa de los ciudadanos, lo que ha debilitado los mecanismos de representación tradicionales en términos de su involucramiento en asuntos y procesos de toma de decisiones, en el predominio de las concepciones elitistas y sólo delegativas de la democracia (O'Donnell, 1993; Avritzar 2002).

Tal como señala Gonzalo de la Maza (2011), lo anterior se aplica en el caso chileno en la medida que “ni su tradición histórica, ni su cultura política y sus prácticas estatales, ofrecen modelos útiles para la incorporación de la participación ciudadana. El estado unitario, centralizado y dividido sectorialmente; el sistema político presidencialista (reforzado por el carácter binominal del actual sistema electoral), junto al impacto de las reformas institucionales neoliberales (muchas de las cuales no han sido modificadas con posterioridad a 1990), crean condiciones desfavorables para la participación” (De la Maza, 2011)².

Asimismo, es posible observar durante las décadas recientes que, pese al retorno a la democracia y la existencia de un discurso político oficial favorable a la participación, éste ha sido ambiguo y se ha materializado poco en las políticas implementadas. Esta situación se condice con un contexto de crisis de representatividad y confianza del sistema político, que favorece la distancia entre el Estado y la sociedad.

En efecto, estudios actuales señalan la percepción de que el accionar del Estado no da respuesta de forma efectiva y democrática a las demandas sociales y ciudadanas, las cuales no son suficientemente ‘escuchadas’, lo cual le resta legitimidad y confianza³ (MideUC, 2016).

Los problemas ciudadanos parecen no concordar con la forma en la que autoridades y representantes legislan temas sensibles para la sociedad, siendo resueltos dentro de las elites políticas. El estudio ‘La Otra mitad’ de la U. Diego Portales (2017) señala que los ciudadanos valoran la participación, pero se critica la “cocina”, es decir, se valora la

2 De la Maza (2011) Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: Límites y posibilidades, Revista de la Universidad Bolivariana, Vol. 10 N°30. disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v10n30/art03.pdf>

3 De acuerdo al Estudio de MIDEUC (2016) la gran mayoría de los chilenos además de tener una percepción negativa del sistema político, perciben que tienen un nivel mínimo de influencia en los procesos de toma de decisiones, no se sienten representados por las figuras políticas y tienen niveles muy bajos de confianza en las instituciones. De Tezanos-Pinto, P., Cortés, F., & Concha, M. (2016). Participación política y descontento en Chile: Una tensión entre el interés en los temas políticos y la desafección generalizada. Midevidencias 6, 1-6. <http://www.mideuc.cl/wp-content/uploads/2016/MidEvidencias-N6.pdf>

participación, sin embargo, se percibe que las decisiones se toman en ‘otro lugar’ y las instancias de participación en los espacios democráticos (locales, nacionales) no se traducen en compromisos efectivos⁴ (UDP, 2017).

Asimismo, si se visualiza la configuración de la sociedad civil es posible observar transformaciones y nuevas formas de expresión de la participación, mucho más activa fuera de los canales tradicionales y formales, y que instalan complejidades para su incorporación en las políticas públicas. Se trata de movimientos sociales y las redes críticas (coordinadoras, plataformas, asociaciones) “que le dan a la democracia un tono mucho más plural” (De la Maza, 2011).

Es posible decir que se asiste a un escenario paradójico donde los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil tienen mayor presencia, reivindicaciones y quieren incidir en las decisiones públicas. Sin embargo, al mismo tiempo, los ciudadanos participan cada vez menos en asociaciones como partidos políticos y asimismo en los mismos procesos democráticos formales como son las elecciones, mecanismo que cada vez más aparece como insuficiente en las sociedades modernas⁵.

“Ante esta pérdida de confianza, los gobiernos se ven obligados a establecer nuevas relaciones con los ciudadanos. Se dan cuenta también que la participación ciudadana puede ofrecer inmensas posibilidades para la toma de decisiones, sobre todo en un mundo cada vez más complejo” (OCDE, 2001). En este sentido, se ha producido un giro en cómo se conciben las políticas públicas y la manera de recuperar el tejido social y sus relaciones, integrando una mayor injerencia de la ciudadanía en ellas.

Esto implica implementar procesos dirigidos a profundizar el sistema democrático, de modo que, en los países desarrollados y con democracias consolidadas, se han ido incorporando, lentamente, pero con fuerza, mecanismos de participación ciudadana en términos de instrumentos complementarios al régimen representativo.

En países de Europa, este proceso se ha ido dando cada vez con mayor fuerza y hay avances en esta materia, como la ley para el Gobierno Local del 2000 en Gran Bretaña, la ley para la Democracia de Proximidad en Francia, la Reforma Legislativa de la Democracia Local en Holanda, la ley de Modernización de los Gobiernos Locales en España⁶.

Por su parte, Chile que no ha estado al margen de esta crisis e intentando dar cumplimiento a los acuerdos contraídos como país en la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (firmando la Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública, celebrada en Portugal en el año 2009) se ha comprometido con potenciar la ampliación y profundización de la democracia como sistema político.

⁴ UDP (2017). Estudio “La Otra mitad” disponible en <https://drive.google.com/file/d/0B4fkLdXS8omYkx3T3JXRE1YN0U/view>

⁵ Cuando se habla de democracia moderna se está haciendo alusión a aquella democracia semidirecta, que contempla mecanismo de participación como referéndum, revocación de mandato, plebiscitos vinculantes, etc. La ciudadanía debería poder disponer de espacios que vayan más allá de las elecciones presidenciales, parlamentarias y/o municipales, que le permitan ejercitar el derecho de incidir sobre las decisiones públicas para que sean legitimadas con mayor fuerza.

⁶ Pablo Trillo-Figueroa y Martínez Conde. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. 2003.

Nuestro país, inicia el proceso de construcción de una política pública para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad que se plasma en la promulgación de la ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, instrumento legal que institucionaliza y legitima la participación ciudadana en el país, a partir del año 2011.

Bajo este nuevo ordenamiento legal, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, comienza a delinear la construcción de las Políticas Públicas en Cultura de forma participativa, involucrando en el proceso a los sectores culturales y los territorios, destacando el énfasis de colocar a la ciudadanía en el centro, planteándose el desafío de empoderarla para que se sienta propia y se involucre en su proceso participativo.

En base a lo antedicho, el **propósito de esta investigación busca explorar el aporte del proceso participativo en la construcción de la Política Cultural 2017-2022**, a partir de la experiencia del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes es el órgano del Estado encargado de implementar las políticas públicas para el desarrollo cultural, promoviendo un desarrollo armónico, pluralista y equitativo entre los habitantes del país, a través del fomento y difusión de la creación artística nacional; así como de la preservación, promoción y difusión del patrimonio cultural chileno, adoptando iniciativas públicas que estimulen una participación activa de la ciudadanía en el logro de tales fines⁷.

Para tal efecto, la Sección de Participación Ciudadana, Género e Inclusión que tiene dependencia de Subdirección Nacional del CNCA, fue creada mediante Resolución Exenta N° 1092 del 16.02.2015, que fija la estructura orgánica del CNCA. Dicha sección tiene funciones para generar e implementar políticas transversales, garantizando el derecho ciudadano al acceso a la información pública; la gestión participativa del CNCA mediante instrumentos creados por ley y normas y el fortalecimiento de la inclusión y el respeto a la diversidad.

Dadas las particularidades de esta institucionalidad cultural resulta interesante analizar su aporte en cuanto a la conducción de un proceso participativo en la construcción de la política cultural, en las distintas fases de su ciclo. Como sostiene Alfons Martinell “una política cultural no puede ponerse en marcha, o no existe realmente, sino es a través de unos agentes o actores concretos, que entrarán en contacto y asumirán responsabilidades en relación a los objetivos que la propia Política les proponga”⁸.

Esta investigación busca contribuir a la elaboración de políticas públicas con un proceso participativo en base a un enfoque de derechos, que permita un efectivo involucramiento de los actores o agentes, alimentada desde el territorio y las comunidades que lo sustentan. Ello con la mira de poder ser replicado para la elaboración de políticas públicas en otros sectores como educación, salud y otros.

⁷Véase sitio web: www.cultura.gob.cl

⁸ Alfons Martinell (2000). Agentes y Políticas Culturales: Los ciclos de las Políticas Culturales. Programa de formación internacional en gestión y políticas culturales, curso académico 2001-2003. Universidad de Girona.

1.2 Pregunta de investigación

De acuerdo a los antecedentes aportados en el apartado anterior, la pregunta que guía esta investigación es ¿Cuál es la contribución del proceso participativo en la construcción de la Política Pública Cultural 2017-2022?

Alrededor de esta pregunta surgen otras interrogantes:

1. ¿Cuál es la importancia de la participación ciudadana en la construcción de la política cultural?
2. ¿Cómo se generó el proceso participativo? ¿Hacia qué agentes fue dirigido este proceso? ¿Qué mecanismos se utilizaron para participar y cómo se difunden en la comunidad cultural?
3. ¿Cuál es el perfil de los asistentes a las consultas ciudadanas? ¿de qué manera es representativa de la comunidad?
4. ¿De qué factores relativos a la gestión pública depende la participación ciudadana en la política cultural?
5. ¿Cuál es la percepción de los agentes culturales respecto al nivel y/o grado de participación ciudadana en la construcción de la política cultural?

1.3 Objetivos

El objetivo general será analizar y dar cuenta de la contribución del proceso participativo en la construcción de la Política Pública en Cultura 2017-2022.

Para lograr el objetivo precedente se deberá desarrollar los siguientes objetivos específicos:

1. Conocer la visión respecto a importancia de la participación ciudadana en la construcción de la política pública en cultura.
2. Identificar los factores que posibilitan la participación ciudadana para la construcción de la política pública en cultura.
3. Determinar de forma cualitativa el nivel o grado de participación ciudadana que existe en cultura, desde la perspectiva de los agentes culturales como de la gestión pública
4. Establecer los factores que eventualmente limitarían la participación ciudadana en la política pública en cultura.
5. Identificar las principales fortalezas y debilidades del proceso participativo implementado para la construcción de la política pública en cultura 2017-2022.

1.4 Justificación y relevancia de la investigación

La presente investigación, se inserta en el marco del estudio sobre participación y gestión pública, tiene como relevancia contribuir a la reflexión y debate acerca de los procesos participativos que deben estar en la base del diseño de políticas públicas culturales, que sean pertinentes y coherentes con su población objetivo. En este sentido, busca dar cuenta de qué manera internamente a la institucionalidad está incorporado el tema de la participación, su valoración y cómo se lleva a cabo, intentando cumplir con los estándares que se esperan de la gestión pública en el Estado chileno. En este sentido, este estudio abre una puerta exploratoria para futuras evaluaciones en torno a la gestión pública en materia de participación.

Asimismo interesa abrir la temática de la participación en el ámbito de la cultura, campo artístico-simbólico que posee características particulares: se trata de un mundo afectado históricamente por la precariedad económica (trabajadores de la cultura y las disciplinas) donde se configura una asociatividad diversa que presiona y compite por mayor participación y apoyo en fuentes públicas de recursos. En este sentido, es interesante integrar su voz como ciudadanos usuarios y partícipes, y visualizar cuál es su percepción respecto a la participación en el diseño de políticas culturales.

Complementariamente, esta investigación posee una relevancia práctica en la medida que permite el análisis de un proceso en gestión pública orientado a la participación, por tanto, arrojará recomendaciones para perfeccionar y mejorar el diseño de políticas culturales en función de un enfoque de derechos, pertinencia a sus territorios y necesidades para el mejoramiento de sus niveles de desarrollo humano; las normativas existentes y mecanismos institucionales y gestión pública (canales de comunicación y difusión, instancias y metodologías de participación, etc.).

1.5 Antecedentes

Contexto histórico y transformaciones sociopolíticas

Para comprender el tema de la participación ciudadana en la política cultural es necesario primero enmarcar este tema en el contexto sociopolítico y la relación entre sociedad civil y Estado, posterior al año 1990.

Ese año marca un período de inflexión en la medida que los gobiernos democráticos que asumirán la conducción del país posteriormente a la dictadura militar, se harán cargo entre otros aspectos, de enfrentar la fuerte fragmentación del tejido social, profundamente dañado tras la represión y crisis institucional.

En ese sentido, desde el año 1990, el tema de la participación ciudadana se vuelve un discurso oficial, erigido por los gobiernos de turno, especialmente de la coalición Concertación de Partidos por la Democracia (posteriormente Nueva Mayoría). El tema de la participación ciudadana fue recogido además dado que fue, en rigor, la movilización

popular y protestas, junto a la presión internacional, la principal causa del término de la dictadura. El mundo de la cultura y del arte fue en ese sentido un agente social principalmente de oposición y se suma en su gran mayoría al nuevo gobierno democrático, posterior al plebiscito de 1988.

El gobierno de Patricio Aylwin debe asumir la misión de enfrentar las violaciones a los derechos humanos, así como definir el rol del Estado en las cuestiones sociales y económicas y decidir si mantiene el modelo heredado por la dictadura o realiza reformas estructurales (Garcés 2006, 413).

En general, desde el año 1990, se sucede un ciclo político que se ha denominado “democracia de consensos”, básicamente encabezado por un Estado que consolida el sistema político fundado por la constitución política de 1980 y que se torna administrador del modelo económico neoliberal instalado por el régimen dictatorial.

Cabe señalar que si bien se impulsan importantes reformas en los inicios del período (laboral, tributaria, etc.), éstas no logran modificar y/o dismantlar en grueso los cambios estructurales instalados por la dictadura, especialmente en lo referido a la privatización y mercantilización de los derechos sociales principales: educación, salud, vivienda, previsión social, entre otros.

En efecto es importante mencionar la visión neoliberal del Estado instalada durante el régimen dictatorial, el cual redujo sus recursos y facultades (disminución del gasto público, privatización de empresas públicas e instituciones estatales, entre otras), generando altos niveles de pobreza y exclusión social.

La reducción del Estado, mediante la privatización de las empresas públicas, externalización de servicios y funciones y una fuerte disminución del gasto social, se realiza con un énfasis en el mercado para que opere desreguladamente en todos los ámbitos de la sociedad.

Con el nuevo ciclo sociopolítico democrático, el Estado sufrirá un cambio en la medida que recupera recursos y facultades, así como inaugura un ciclo de políticas públicas de clara inversión social, destinadas de forma focalizada al mejoramiento en el acceso y cobertura de los servicios sociales y especialmente a la superación de la pobreza.

En este contexto de gran complejidad, y pese a que gracias a la participación popular y movimientos de protesta acaecidos durante los años '80 se derrota a la dictadura mediante el plebiscito de 1988, una vez lograda la democracia, el tema de la participación -si bien no desaparece del discurso- deja de ser un ámbito de acción prioritario, dado que el foco se estableció en reestructurar el aparato estatal y sus funciones.

En ese contexto Aylwin decide realizar las menores modificaciones posibles, mantener bajo control el conflicto social e implementar una política de consensos con el mundo empresarial y el Ejército.

Una de las más importantes reformas que llevó a cabo el gobierno de Aylwin, fue contribuir a descentralizar y democratizar el gobierno local, lo que permite modificar la Constitución y poder realizar elecciones democráticas de alcaldes y concejeros comunales de los municipios.

En materia de gobierno local, se realiza un proyecto de ley para derogar las normas de la dictadura respecto a la organización barrial y comunal.

Se crea, mediante un decreto ley, la División de Organizaciones Sociales (DOS), estructura gubernamental destinada a coordinar, mantener canales de comunicación y de participación ciudadana entre organizaciones y asociaciones sociales. La División con el tiempo se transformó como la entidad pública para el desarrollo de política de inclusión del ciudadano, aproximándose a la mirada inclusiva en la gestión pública.

Transformaciones en la sociedad civil y pérdida del tejido social

Los cambios impulsados desde la década de los '80 por el régimen militar tuvieron importantes repercusiones no sólo económicas, sino también culturales y sociales, influyendo directamente en el comportamiento de los ciudadanos, formas de asociatividad, etc. La dictadura en base a la ideología neoliberal logró el desmantelamiento del tejido social por décadas formado al alero del modelo de desarrollo previo, donde el Estado ocupaba un rol central.

De este modo, se implantó un clima de terror y desconfianza con consecuencias de largo aliento. Los ciudadanos tenían temor a organizarse en cualquier ámbito que pudiera levantar sospechas de posición anti-Régimen (Fontaine, 1991, 42). El miedo no era infundado pues la violación a los derechos humanos, muerte y persecución constituyó un fenómeno cotidiano. La ideología neoliberal impulsada junto a la preponderancia que comenzó a tener el mercado, como principal regulador de la vida de las personas, tuvo dentro de sus principales consecuencias culturales y políticas, el individualismo, instalándose rápidamente la lógica de los contratos individuales, en el ámbito de los servicios sociales (educación, salud, pensiones) sin la intervención del Estado, así como la atomización y fragmentación social.

De esta forma la participación en organizaciones se limitó al mínimo, obteniéndose una sociedad individualista, fragmentada y temerosa, donde no existían los instrumentos para la organización. A través de la supresión de los partidos políticos, libertades individuales y de asociación, entre otras, se fueron sentando las bases para el debilitamiento de la libertad de asociación.

Por ejemplo, la CUT fue una de las organizaciones más golpeadas ya que alcanzaba más de un 35% de sindicalización. Sus dirigentes fueron, perseguidos, reprimidos y asesinados, situación que bajó la tasa de sindicalización drásticamente en el país. En 1990, en Chile, la tasa de sindicalización desciende al 13,6% y el número de trabajadores sindicalizados no superaba las 8.861 personas (Samaniego, 2007, 48).

No obstante, es durante la dictadura especialmente desde el año '80, cuando la ciudadanía resurge a través de la protesta social, organizaciones comunitarias populares y movimiento de pobladores, asociados para enfrentar necesidades básicas de subsistencia, en medio de la crisis económica, como por ejemplo las "ollas comunes", comprando juntos y talleres de trabajo. Estas experiencias de asociatividad muchas veces no sólo resolvieron colectivamente dificultades de subsistencia, sino también las

convocaba una vocación política de lucha contra el régimen. Estas organizaciones, entre otras, serán fundamentales para el proceso de movilización social que finalmente llevó a derrotar al régimen.

Durante los años '90, una vez en democracia, se observan nuevas transformaciones de la sociedad civil, con persistencia de las consecuencias del período anterior en términos de alto individualismo y baja asociatividad. La llegada de la democracia de alguna manera deprimió el impulso asociativo que catalizaba la lucha contra Pinochet y se observa la desaparición o inactividad de las organizaciones surgidas en el período anterior.

Es el Estado democrático ahora quien impulsa los nuevos cambios, priorizando la reestructuración y modernización estatal.

Modernización del Estado y participación

Recuperada la democracia en Chile, el gobierno comienza a destinar todo su esfuerzo a un proceso de fortalecimientos y modernización de su administración, destinando recursos para recuperar la capacidad operativa de los servicios públicos.

Durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se da gran relevancia a la modernización de Estado desde la gerencia. Los esfuerzos no han sido lo suficientemente rápidos, al contrario, los cambios se producen de forma gradual pero con una orientación a nivel de incentivos económicos. La estructura organizacional se modifica orientándola a resultados con énfasis en la satisfacción del usuario.

En 1997 comienza un proceso de modernización de la administración pública, a partir de modelos extranjeros especialmente Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. Se comienza con la implementación de algunos instrumentos de gestión y planificación estratégica para mejorar la percepción negativa de la atención a los usuarios en la administración pública, siguiendo con la homogenización de estándares mínimos de calidad en la provisión de bienes y servicios. Luego la atención se centró en la ciudadanía mediante la incorporación de mecanismos fáciles, controlables y evaluables. Al final de los años noventa fue instituida la Comisión de Reformas del Estado con la asesoría del Centro de Estudios Públicos (CEP).

El Estado ha proseguido con el establecimiento de proyectos de mejoramiento de la gestión mediante protocolos de acuerdo, firmados entre los Jefes de Servicio y/o Ministros y las Asociaciones Sindicales. A partir de 1997, se han ido incorporando indicadores de gestión para la medición de los resultados a través del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) con el fin de alcanzar mayores grados de eficiencia y eficacia de resultados, mediante la entrada en vigencia de la Ley N°19.553 de 1998, que entregará incentivos económicos a aquellos que hayan alcanzado los objetivos preestablecidos anualmente.

Así las cosas, el gobierno eligió un modelo de política pública que carece de espacios en los que el ciudadano se involucre. La evaluación de las políticas públicas ha estado enfocada a resolver problemáticas consideradas de mayor urgencia.

Durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se produjeron importantes avances en materia de modernización del Estado, gracias a la implementación del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) aplicado a los órganos de la Administración Central del Estado, es decir, Ministerios y Servicios Públicos así como también a Municipios, con los que se ha buscado homogeneizar algunos aspectos de la gestión interna de las agencias estatales.

También fue creado el Consejo Ciudadano para el Desarrollo de la Sociedad Civil, con la finalidad de elaborar una propuesta concreta de colaboración entre Estado y sociedad (Garcés 2006, 414). Este Consejo, es un mecanismo de participación ciudadana cuyos integrantes representan a organizaciones de la sociedad civil relacionado al quehacer de la institución, siendo sus Consejos de carácter consultivo (no vinculante).

Durante los dos primeros años de gobiernos de la Concertación, se estimuló fuertemente la participación en el diseño de programas sociales. Uno de los principales programas de la época fue el de “pavimentos participativos”, en el cual los ciudadanos y comunidades pobres co-financiaban la pavimentación de sus calles y pasajes, mediante un subsidio del Estado. Si bien sus objetivos centrales fueron hacer más eficientes los servicios públicos y fortalecer la democracia por medio de una gestión pública participativa (Comité de Modernización, 2000:16), el énfasis ha sido la eficiencia y no la participación, asumiendo la modernización del Estado un enfoque gerencialista, con rangos de discrecionalidad y de autonomía que han ganado sus élites tecnocráticas.

Esta situación comienza a dar un giro hacia la participación aunque de forma paulatina y con escasos alcances.

En el gobierno de Ricardo Lagos se impulsó la reforma a la salud que involucro un enfoque diferente de ciudadanía, incorporando la noción de “derechos garantizados” a las políticas focalizadas en esa materia, abriendo los alcances participativos en la reforma. Sin embargo, no se contempló un esquema de participación ciudadana en relación a las definiciones y los derechos a garantizar, sino hasta 2012 donde se promulga la Ley de Deberes y Derechos de los Pacientes, que establece cuáles son los derechos y deberes de las personas en relación en las acciones vinculadas a salud.

Se advierte que la formulación de derechos sociales no nace de la concertación social sino de una decisión política del Estado bajo la modalidad top-down y de forma incremental, vale decir, se irán implementando en la medida que existan recursos y o de las negociaciones políticas dependiendo de la situación.

La garantía de los derechos es jurídica porque establece obligaciones al Estado pero no contempla instancias de participación que determinen la pertinencia geográfica o cultural, ni control social. En este sentido se verifica una asincronía entre la agenda de derechos, cuya titularidad es individual y obliga al Estado y la agenda de participación, que apunta a colectivos sociales definidos funcionalmente a la política pública y cuyo carácter es consultivo (Delamaza y Flores, 2009).

Participación Ciudadana hoy: hacia un enfoque de derechos

A partir de un contexto social y político internacional más complejo, donde se percibe una crisis de la democracia en términos de representación, el tema de la participación ciudadana cobra nuevos alcances.

En Chile, luego de varias décadas de escasas experiencias de incorporación en las políticas públicas, tal como se ha señalado anteriormente, ésta se torna más urgente. Así por ejemplo, según la revista *Americas Quarterly* se plantea que en los últimos años Chile ha sido uno de los países con menor nivel de participación ciudadana en América Latina, en el plano de la participación en general, situando a Chile en los últimos lugares del ranking que integra a 17 países latinoamericanos (*Americas Quarterly*, 2015).

A partir de obtener su calidad de miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), nuestro país ha debido impulsar la Participación Ciudadana Activa⁹ como una forma de contribuir al fortalecimiento de la democracia.

Asimismo ha ratificado una serie de acuerdos internacionales contra la corrupción en la Convención de Naciones Unidas, permitiendo estandarizar medidas preventivas y sancionadoras que permiten orientar a los Estados a generar un fortalecimiento, actualización, evaluación y seguimiento de las políticas, programas, mecanismos y prácticas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

También se han suscrito acuerdos multilaterales tales como la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Portugal de 2009, y el acuerdo “Alianza para un Gobierno Abierto (Open Government Partnership (OGP)¹⁰”, suscrito por diversos gobiernos en Australia el año 2011. Estos acuerdos, aun cuando no tienen el carácter de vinculantes, establecen obligaciones a los países suscriptores, así como una rendición de cuentas a la comunidad internacional en torno a los avances en la materia.

Ante este escenario, a inicios del año 2011 entra en vigencia la Ley 20.500 de Participación Ciudadana como uno de los ejes de Modernización del Estado que busca “... promover una cultura de corresponsabilidad, fortaleciendo los espacios de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, aumentando la transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas”¹¹.

Lo anterior contribuye a una aproximación al problema del bajo nivel de participación ciudadana en la gestión pública y sus implicancias en la calidad de la toma de decisiones.

⁹ Según el Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de Políticas Públicas. Organización para la cooperación y el desarrollo económico. París. 2001, define a la Participación Ciudadana como el proceso de toma de decisiones que crea una relación bidireccional elaborada por las instituciones públicas y los ciudadanos y se fundamenta en el principio de la coparticipación.

¹⁰ La Alianza para el Gobierno Abierto, -Open Government Partnership, OGP-, es una iniciativa internacional a la que Chile ha adherido voluntariamente junto a 70 países, adoptando compromisos en torno a la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y uso de las tecnologías para tales fines, a través de planes de acción elaborados en consenso con la sociedad civil.

¹¹ <http://www.gobiernoabierto.gob.cl/politica-para-la-participacion-ciudadana>

Desde el gobierno central y para el actual gobierno de Michelle Bachelet, el tema de participación ciudadana en la gestión pública ha sido un “tema clave para la formulación e implementación de políticas más legítimas, eficientes, eficaces y con enfoque de derechos; una administración pública más transparente e inclusiva; y una democracia de alta intensidad en donde convivan mecanismos representativos, participativos y más directos de incidencia ciudadana”¹².

En base a lo anterior, la presidenta Bachelet ha impulsado nuevas orientaciones junto con perfeccionar los mecanismos existentes en la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en la búsqueda de un mejor marco general de las actuales normas sobre participación ciudadana en la gestión pública, para los órganos del gobierno central y municipalidades, entregando elementos que aporten a una correcta implementación de sus mecanismos.

Según el último instructivo presidencial¹³ “se entenderá por participación ciudadana como un proceso de cooperación mediante el cual el estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y su soluciones, con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogos colectivos, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas”, en la cual se proponen una serie de objetivos estratégicos con el fin de profundizar la democracia así como normas de implementación.

Participación Ciudadana e Institucionalidad Cultural

El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes fue creado el año 2003, bajo la Ley N° 19.891. La nueva institucionalidad cultural fue constituida por el personal de la Ex División de Cultura del Ministerio de Educación, la oficina de Comunicaciones y Cultura de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno y el Comité de Donaciones Culturales del Ministerio de Educación.

Dentro de la Ley, se establece la creación de un Directorio Nacional¹⁴ que asumirá la dirección superior de la nueva institucionalidad cultural. Estará constituido por el Presidente del Consejo, que tendrá rango de Ministro, Ministro de Educación y Ministro de Relaciones Exteriores y otros representantes de la sociedad civil¹⁵ que tendrán dentro de sus funciones, respetar y cumplir las funciones del Consejo, aprobar anualmente un plan de trabajo institucional, una memoria y un balance del año. Este órgano está obligado a realizar una cuenta pública de la gestión institucional y recibir observaciones y propuestas de la sociedad civil.

La misma Ley establece la creación de un Comité Consultivo Nacional y Comités Consultivos Regionales con atribuciones de asesoría para el Directorio Nacional en materia de políticas culturales, planes anuales de trabajo y preparación de proyectos de ley en el ámbito artístico y cultural, y evaluación de los progresos institucionales.

¹² Guía para la Participación ciudadana de Subsecretaría de Desarrollo Social 2016.

¹³ Instructivo Presidencia N°7 para la Participación ciudadana en la gestión pública. Agosto 2014

¹⁴ Artículo 5° de la Ley 19.891

¹⁵ Tres representantes de la cultura de reconocido prestigio, dos académicos del área de la creación artística, del patrimonio y de la gestión cultural y un personaje reconocido con el Premio Nacional

Asimismo, se establecen los Consejos Regionales de la Cultura y las Artes en cada una de las regiones del país. Todos estos órganos, salvo el Directorio Nacional, tienen carácter consultivo.

Lo antes señalado es de suma importancia porque constituye una de las primeras aproximaciones que involucran a la sociedad civil en el desarrollo de políticas públicas, en este caso, políticas referidas al ámbito cultural, artístico y patrimonial.

Como ente precursor, desde el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, se impulsa la construcción de la segunda Política Pública 2011-2016, que se construye a partir de un “amplio y riguroso proceso de consulta ciudadana efectuada en distintos niveles”¹⁶.

A tal efecto se diseñó una convocatoria abierta y representativa, para recoger diagnósticos y propuestas e instalar temas en la agenda cultural del país, permitiendo la expresión de diversas visiones y perspectivas y la identificación de las principales preocupaciones y carencias que requieren de atención de política pública para el desarrollo cultural¹⁷.

Bajo el primer mandato presidencial de doña Michelle Bachelet Jeria (2006-2010), se dictó el instructivo presidencial N°08-2008¹⁸, como una herramienta más para ratificar la importancia que tiene para el país contar con una sociedad civil fuerte que permita mantener una democracia estable y desarrollada. Se reconoce que *“sólo en la medida de que los ciudadanos se comprometan activamente en la construcción del futuro del país será posible generar sintonía entre las diversas necesidades de la sociedad y la misión de Estado de contribuir al bien común”*. Luego indica que la pertinencia y eficacia de las políticas, planes, programas y acciones del sector público están relacionadas con el protagonismo de la ciudadanía en el diseño, ejecución y evaluación de éstas. Razón por la cual es menester un diálogo franco y abierto entre la ciudadanía y las autoridades, para que las organizaciones de la sociedad civil contribuyan a la cohesión social y fortalecimiento de la democracia.

Se obliga a los órganos de la Administración del Estado a establecer una norma de participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas de su competencia; dar cuenta pública anual a la ciudadanía de la gestión de políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria; establecer Consejos de la Sociedad Civil, de carácter consultivo; y colocar en conocimiento público la información relevante a cerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que sea oportuna, completa y ampliamente accesible.

Posteriormente, en 2014, la Secretaría General de la Presidencia, emite un instructivo presidencial señalando que la participación ciudadana será entendida como un “proceso de cooperación mediante el cual el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogos colectivos,

¹⁶ Consejo Nacional de la Cultura. Política Cultural 2011-2016. Pág. 13.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ Durante el gobierno de Ricardo Lagos, año 2000, se dictó el instructivo presidencial N°30-2000, en el cual se reconoce a la participación ciudadana “como una dimensión fundamental de todo sistema democrático, pues contribuye a que los derechos y deberes institucionalmente establecidos sean efectivamente reconocidos y establecidos”.

encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas¹⁹.

Con la experiencia acumulada, a inicios del 2017 se impulsó un trabajo territorial, sectorial y participativo en conjunto con agentes culturales, con el fin de delinear la Política Pública 2017-2022.

Se realizaron consultas ciudadanas en cada región del país, teniendo a la base para la discusión, análisis de información secundaria y estudios previos, realizados por el Consejo de la Cultura y otras instituciones públicas y privadas. Así la consulta a cada Dirección Regional para comprender y analizar la realidad local se transforma en un elemento determinante.

Actualmente, la institución cuenta con tres tipos de Políticas:

1. Política Nacional
2. Política Regional
3. Políticas Sectoriales

Al comenzar la construcción de la Política Pública en Cultura, ya se contaba con Políticas Sectoriales y Regionales y en base a estas se elaboraron las bases de la discusión. Cabe señalar que, en la construcción de la política anterior, se usó en proceso inverso, es decir, a partir de la Política Pública Cultural 2011-2016, se delinearón las Política Regionales, no existiendo un proceso para la construcción de políticas sectoriales.

Por esta razón y junto a los antecedentes expuestos, el diseño del proceso de construcción de la Política Pública se realizó de abajo hacia arriba, es decir se elaboraron las Políticas Sectoriales, luego de las Políticas Regionales²⁰, para culminar con la Política Pública Cultural 2017-2022, que entrará en uso cuando se cree el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio y recogerá la diversidad existente en nuestro territorio y en los sectores artísticos.

Por tanto, es interesante conocer el nivel de participación ciudadana en el levantamiento de información realizado así como la diversidad de actores que concurren a la cita ciudadana, ya que en los discursos de presentación de las políticas sectoriales se lee débilmente la referencia a la Ley de Participación Ciudadana como un derecho ciudadano en los temas públicos de manera más permanente y empoderada. Sin embargo, se plantea el desafío de empoderar a la ciudadanía cultural, para que la sienta propia y se involucre en el proceso de implementación y evaluación.

Así se torna necesario conocer cuál es el nivel de importancia que le otorga la institución a este proceso participativo, si existen los recursos financieros y humanos para realizar una consulta de política pública cultural. También revisar si los mecanismos que establece la Ley 20.500 para la construcción de la Política Pública Cultural son utilizados: en este sentido la Ley establece que en la construcción de una política también debe quedar

¹⁹ Instructivo Presidencial N°7, para la participación Ciudadana en la gestión pública y deja sin efecto instructivo N°2. SEGPRES; Santiago 06 de Agosto, 2014.

²⁰ Véase sitio web: www.cultura.gob.cl

reflejado la planificación de las actividades, el monitoreo de la implementación de la política y mecanismo de evaluación de los resultados.

1.6 Hipótesis o Supuestos

El presente estudio parte del supuesto que las políticas públicas, específicamente en la dimensión de la cultura, requieren perfeccionarse con tal de cumplir cabalmente con un enfoque de derechos y desarrollo humano. Tal como se ha señalado, estas condiciones son imperativos y compromisos adquiridos por el Estado Chileno y deben ser incluidos en la gestión pública.

En este sentido, se observa que el proceso participativo a la base de la construcción de la política cultural realizada por el CNCA para los años 2017-2022, presenta limitaciones que pueden deberse, por un lado, al carácter de los mecanismos establecidos desde la institucionalidad cultural misma, por ejemplo, normativa restringida con sesgos en relación a la participación; burocracia, mecanismos de gestión; así como, por otro lado, a factores relativos a la sociedad civil, específicamente, bajos niveles de participación social, política, y baja asociatividad en general y en particular, en el mundo cultural; y las brechas y condicionantes en el acceso a la participación de los agentes culturales (brechas socioeconómicas, educativas, territoriales, capital social y cultural).

El propósito de este estudio es recabar información de parte de los agentes internos y externos involucrados en el diseño de la política con tal de visualizar el proceso participativo y poder dar cuenta de él.

Capítulo II. Marco teórico

A continuación se presentan los principales conceptos utilizados en esta tesis los cuales refieren principalmente a la participación ciudadana, la gestión pública y las políticas culturales, en el marco de un enfoque de derechos y desarrollo humano. Cada uno de estos temas posee una definición particular.

Participación ciudadana: algunas definiciones del concepto

Una primera definición del concepto proviene de Nuria Cunill (1991), estableciendo que “la participación ciudadana se refiere a la intervención de particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales” (Cunill, 1991:56). En esta aproximación se encuentran dos elementos cruciales: por un lado, el rol esencial de la sociedad civil en los asuntos públicos y, por otro, la importancia de los intereses sociales, que serían la motivación de los particulares hacia la participación ciudadana. Al considerar esta propuesta, un bajo nivel de participación ciudadana no permitiría que los intereses sociales se vean reflejados en las líneas de acción gubernamentales, influyendo en la calidad de la democracia.

Otra definición de participación ciudadana nos indica “la relación intrínseca de la sociedad civil con el Estado, pues éste es quien le dota de derechos y obligaciones; se puede definir la participación ciudadana como aquella en la que los individuos toman parte de los asuntos públicos del Estado” (García, 2006:87). De esta forma, se puede complementar la definición de Cunill, agregando otro elemento el vínculo de la sociedad civil con el Estado, quien sería el encargado de fomentar la participación y permitir el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos. Este planteamiento deja en evidencia que la ciudadanía debe hacerse parte en las acciones del Estado, sin esta condición, la participación ciudadana no sería efectiva.

Una visión ligada -en cierta forma- al ámbito público de la participación, es propuesta por Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo (2009), afirmándose que “el término de participación es utilizado para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades que en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad” (Guillen, Sáenz, Badii, & Castillo, 2009:179). Esta definición nos aproxima a las formas en que la ciudadanía puede participar en los asuntos públicos, agregando un objetivo elemental de la participación: el progreso social. Este nuevo antecedente nos indica que, de no existir un alto nivel de participación ciudadana, se afectaría la calidad de la democracia y repercutiría en el progreso general de la comunidad.

Rafael González Ballar (2005), abogado costarricense, ha definido la participación ciudadana en términos de “un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que

lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve”.

Según Tomás Albertich Nistal (2010), Profesor en la Universidad de Jaén de Madrid, el objetivo que persigue la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es otorgarle contenido a las políticas públicas y ampliar la democracia, caminando por un sendero democrático para alcanzar una democracia participativa. En contraste, cuando en un país sólo existen las libertades básicas (voto cada cuatro años, libertad de expresión, etc.) hablamos de democracia formal, democracia que puede acabar “vacía de contenidos”.

Por último, Lahera (2002), plantea que “la participación se refiere a la posibilidad que personas o grupos tienen para influir, hacerse presentes, en la determinación de la agenda pública y también en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas” (Lahera, 2002:61). En este contexto la participación ciudadana se vería robustecida en el proceso de las políticas públicas, donde el trabajo junto a los ciudadanos favorecería la resolución de aquellas problemáticas que realmente les afectan. En este sentido, el autor permite reflejar de mejor forma los efectos de un bajo nivel de participación ciudadana, es decir si en la agenda pública o en el proceso de elaboración de políticas públicas no se reflejan los intereses de la mayoría de ciudadanos, no se llegaría a la resolución de los problemas, necesidades y demandas sustantivas; debilitándose así, la democracia.

Definiciones de Participación desde un Enfoque de Derechos

La participación ciudadana ha ido avanzando hasta convertirse en un elemento muy relevante a la hora de plasmar un enfoque de derechos en las políticas públicas y el accionar del Estado.

En ese sentido, cabe destacar la normativa internacional del derecho a participación, entendida como un derecho humano que está consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Así, se establece que el derecho a asociarse, agruparse, manifestarse, participar en la vida pública, a ser escuchado por el Estado, ha sido reconocido por la normativa internacional de los derechos humanos²¹.

Dicha declaración establece en su artículo 20 que “toda persona tiene derechos a la libertad de asociación y de reunión pacífica”, nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación. En el artículo 21, inciso 1, indica que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”²².

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 21, reconoce el derecho a la reunión pacífica y en el artículo 22 expresa que “toda persona tiene derecho a asociarse

21 Informe final Consejo Nacional de Participación. 2017.

22 Ibid.

libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”²³.

En el artículo 25 se reconoce el derecho a participar en la dirección de asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos y en su numeral c) tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país²⁴.

Por su parte, la Convención también elimina toda forma de discriminación contra la Mujer (CEDAW²⁵), garantiza igualdad entre mujeres y hombres en el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas y c) participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país²⁶.

El convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Originarios y Tribales en países independientes, establece que los Estados deben de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; así como establecer los medios por los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente²⁷.

Otro hito importante es el celebrado el 8 de marzo de 1999, donde la Asamblea General de Naciones Unidas adopta la resolución sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. El Estado de Chile reconoce explícitamente a las organizaciones de la sociedad civil como sujetos de derechos. Se reconoce el derecho no solo individual sino que además colectivo a “reunirse o manifestarse pacíficamente, a formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales y a afiliarse o a participar en ellos y a comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales”²⁸.

A nivel de la región, la Convención Americana en su artículo 23, referido a los derechos políticos plantea que “todos los ciudadanos deben gozar de los derechos y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes directamente elegidos”²⁹.

Es importante mencionar que las directrices incorporan una definición amplia de sociedad civil: “se entenderá por organización de la sociedad civil toda organización, institución o entidad nacional o internacional integrada por personas naturales o jurídica de carácter no gubernamental”³⁰.

Finalmente, la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, aprobada en 1981 y entrada en vigencia en 1986, reconoce en el artículo 11, “todo individuo tendrá

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Siglas del Comité de Organización de Naciones Unidas, para definir “Eliminación de la discriminación contra la mujer”

²⁶ Informe final Consejo Nacional de Participación. 2017.

²⁷ Artículo 6 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989.

²⁸ Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. A/RES/53/144 del 14 de marzo 1999, art 5.

²⁹ Pacto de San José 1969. Convención Americana.

³⁰ Ibid.

derecho a reunirse libremente con otros” y en el artículo 13 “todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de un representante libremente escogido de conformidad con las disposiciones de la Ley”.

Por último y no menos importante, el concepto de Ciudadanía se relaciona con la soberanía. La soberanía radica en el pueblo, por tanto, ella es su portadora. Este atributo significa que la ciudadanía es el único ente que tiene la legitimidad de elegir a sus gobernantes. Cada vez que los ciudadanos ejercen su derecho a voto delegan el ejercicio de la soberanía en sus representantes quienes, de acuerdo a la constitución, deben trabajar por el bien común de la sociedad.

El concepto de ciudadanía reconoce que los ciudadanos son iguales ante la ley y por tanto recibir el mismo trato. El concepto de ciudadanía remite la calidad de sujeto de derecho frente al Estado y aquello que es un derecho para la ciudadanía es una obligación para el Estado y por tanto éste debe velar por garantizar las condiciones mínimas que permitan concretar la satisfacción de estos derechos.

La ciudadanía se relaciona con la participación, en el sentido que, si la ciudadanía es la soberana, es la llamada a ser parte en la toma de decisiones, lo cual se realiza a través de instituciones democráticas.

La participación ciudadana ha sido reconocida como un derecho humano fundamental que establece la legitimidad de ser parte en la toma de decisiones de los asuntos públicos, a través de formas institucionalizadas, más allá de los actos eleccionarios.

El concepto de participación ciudadana está muy ligado al poder. Hoy quienes tienen el poder para participar en la vida política, son las autoridades y los que ocupan cargos de representación popular, que lo han obtenido a través del voto que le ha dado la ciudadanía. Por esto se dice que la participación es la lucha por el reconocimiento de los derechos y por tener una cuota de poder que permita ser reconocido como otro legítimo en este debate público y en su proceso de toma de decisiones (Sandoval, Sanhueza, Williner. 2015:14)

A efectos de este estudio se tomarán las definiciones precedentes para construir lo que se entenderá por participación ciudadana. De tal forma entenderemos por participación ciudadana como un proceso de cooperación en el cual se relaciona la sociedad civil con el Estado en el diseño y construcción de Políticas Públicas³¹ a través de espacios de diálogos colectivos y reflexivos con el fin de lograr un progreso para la comunidad y fortalecimiento de la democracia.

³¹ Una política pública corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. En Política y Políticas Públicas. Cepal 2004.

Proyección de la Participación ciudadana en la Gestión Pública Chilena

La participación ciudadana es un elemento recurrente en el discurso político de las coaliciones a cargo de los gobiernos democráticos elegidos históricamente en Chile. En el país si bien los derechos políticos formales existen, la exclusión y persistente desigualdad social extingue y debilita la participación social significativamente.

Según el Index 2012 del estudio de la Revista Americas Quarterly³² Chile es el país con mayor inclusión social de la región. Lo anterior considerando elementos de la participación política, derechos sociales, las libertades civiles y la igualdad de acceso a través de la raza, la etnicidad y el género a los servicios sociales y a los mercados laborales. En algunos aspectos tales como “derechos políticos” y “derechos civiles” estamos en el primer lugar junto a Uruguay. Pero en el indicador “participación sociedad civil” caemos al 10° lugar, muy lejos del primer lugar donde se sitúa Bolivia. Sin perjuicio de lo anterior, es importante compararnos con otras realidades internacionales, para definir a adonde queremos llegar.

En un artículo de la misma Revista Americas Quarterly³³ donde se detallan los países con peor desempeño en participación social y exclusión junto a la determinante de desarrollo político encontramos casos como Côte d’Ivoire, Eritrea, Corea del Norte, Pakistán, Sudan y en general la África Subsahariana con los peores índices a excepción de Ghana, Mauricio y Sudáfrica.

En cuanto a los países africanos cercanos al Mediterráneo, tampoco constituye un referente considerando el proceso de la “Primavera Árabe” que se desarrolla allí. Movimiento político que tiene como principales motivos el precio de los alimentos, la falta de trabajo, petición de libertades, derechos democráticos y participación, sin embargo, las razones son bastante más complejas dadas las Influencias ideológicas de los impulsores que se tornan difusas al momento que revisamos las peticiones realizadas, que van desde el cambio de régimen, islamismo, sunismo, derechos humanos y garantías democráticas, etc.

Respecto de los países asiáticos, el escenario no es muy alentador, tenemos Corea del Norte entre los países con peor participación social, acompañados por Bangladesh, Camboya y Myanmar; luego está Singapur, Corea del Sur y Taiwán con la mejor puntuación de todas (9 de 10 puntos) en los segmentos de participación social, seguridad social y estabilidad política. Curiosamente Japón, un G7, no es determinado en el artículo.

Bajo este escenario, obligadamente debemos fijar nuestra mirada en Europa, hoy en crisis gravitante dado los casos de Grecia, España, Irlanda e Italia, en donde los grados de participación de esas sociedades serán un buen laboratorio para determinar si la correlación entre inclusión social y calidad de un régimen político es asimilable a la estabilidad de los mismos.

Desde la caída del muro y con la unificación alemana, Europa en general ha experimentado un renacimiento de la participación ciudadana en todas sus lides, las que se verifican con diferentes y diversas reformas administrativas implementadas en el Reino

³² American Quarterly. “The Social inclusion Index. 26 de Abril 2012”. En www.americasquarterly.org/social-inclusion-index

³³ American Quarterly, “Social Exclusion and Political Change, Hauke Hartmann y Daniel Schraad-Tischler”, 26/04/2012

Unido, España, Holanda, Francia y la misma Alemania. Dichas transformaciones son coincidentes con la evolución de los modelos de administración que progresivamente apunta a incorporar a la ciudadanía en la vida política y pública en general. Todo lo anterior con un componente catalizador como lo es el Consenso de Washington en 1989³⁴ ya sea apoyando o bien manifestándose contra estas medidas.

En Europa la participación ciudadana se observa básicamente en el ámbito local. Este tipo de colaboración está más desarrollada que otras instancias de las esferas regionales y de gobierno central, y las mismas fueron impulsadas por nuevos modelos de administración. Los que tienen como denominador común una marcada búsqueda de la participación de la ciudadanía y de esta forma lograr eficiencia administrativa y acentuar la integración de la gestión pública y la relación con el entorno.

Se puede observar tres dimensiones distintas que convergen en la importancia que reviste la participación ciudadana en la gestión pública: una política en donde se constata una baja en la confianza en las instituciones y lo necesario de incrementar su legitimidad; una administrativa dada la complejidad de los problemas de la sociedad actual; y una social en donde el matiz está dado por la importancia que adquiere la autonomía individual en la gestión reforzando el contacto con la ciudadanía.

Los modelos más recurrentes utilizados en esta reforma son el “Modelo CAF” (Common Assessment Framework o Marco Común de Evaluación) el cual básicamente es una metodología europea de evaluación de la calidad en organizaciones del sector público; OCSP (Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos) utilizado en España, donde la premisa es similar a la entrega del premio a la excelencia institucional por parte de Servicio Civil Chileno, pues la OCSP premia a la Institución que tiene un mayor reconocimiento por la ciudadanía y sus pares; KGSt (La agencia para la simplificación de la administración local) desarrollado en Alemania, que tiene una doble función (político y administrativo) cuya aplicación se efectuó en Berlín durante la década del 70 y apuntaba a la lógica Federal-Länder y Municipalidades o Condados, propicia las iniciativas locales de participación ciudadanas junto a la descentralización de la gestión de recursos y responsabilidades.

La aplicación de este último ocasionó un cambio radical a nivel cultural y de funcionamiento en la gestión, que tiene su origen en la utilización de la mecánica administrativa “de abajo a arriba”, junto a la introducción de mecanismos de costos-beneficios, del análisis enfocado en productos, presupuestos por outputs, es decir un sistema presupuestario que se enfoque en el volumen de los servicios producidos; modelo que se ha replicado en Suecia y Dinamarca.

Junto a los modelos descritos anteriormente, en estas naciones se asimilo la idea que la participación no es un costo extra, ni es un perjuicio para la eficiencia administrativa sino, muy por el contrario, constituye un costo necesario para alcanzar la eficiencia.

³⁴ Se conoce como Consenso de Washington a un conjunto de diez recomendaciones de política económica formuladas en 1989 por el economista inglés John Williamson, que tenían como objetivo orientar a los países en desarrollo inmersos en la crisis económica para que lograsen salir de la misma.

Entre algunos instrumentos de estos modelos, que se aplicaron en mayor o menor medida podemos citar los “informativos consultivos” ya sean tradicionales o innovadores, y los de “participación activa” en sus ámbitos deliberativos o implicativos³⁵. Entre los primeros, es necesario mencionar las encuestas, los consejos consultivos, el referéndum y los paneles ciudadanos. En los segundos tenemos los jurados ciudadanos, los planes integrales de barrio, la cogestión de servicios municipales y las encuestas deliberativas.

Respecto de las experiencias de este tipo de instrumentos podemos establecer que las “encuestas deliberativas”, que tienen su origen en el Reino Unido y en EE.UU. en 1994 y son empleadas a escala nacional, son herramientas que conllevan un proceso de discusión acerca de temas de relevancia política cuyo resultado final se entrega y distribuye a las administraciones de los diferentes niveles territoriales, así aconteció en los casos de Manchester (1994) sobre delincuencia, Austin Texas (1996) sobre política internacional económica y familia con un total de 600 participantes y transmitido por la cadena CBS.

Otro Instrumento son las “conferencias de consenso”, las cuales se originan en Dinamarca en 1987 y posteriormente son implementadas en el Reino Unido, Holanda, Finlandia y EE.UU, son foros deliberativos con un reducido grupo de ciudadanos que discuten sobre materias científicas y tecnológicas con relevancia política y social. Los participantes se seleccionan aleatoriamente o bien son convocados por un medio de comunicación social. En estas conferencias los convocados interactúan con expertos, académicos y representantes de grupos de intereses. Posteriormente los resultados son entregados a los medios de comunicación para su difusión y enviados al parlamento. Ejemplo de esta dinámica de participación tenemos en Noruega (1996) sobre la modificación genética de los alimentos.

Por citar otro instrumento de participación ciudadana tenemos “los jurados ciudadanos o consejos ciudadanos”. Estos tienen su origen en Alemania durante los 70 y posteriormente en la década de los 90 son aplicados en el Reino Unido, España y en Australia. Su mecánica es similar a la de las conferencia de consenso. Consisten en una muestra de participantes seleccionados en forma aleatoria y asisten a una sesión plenaria con expertos en la materia a tratar, interesados en la temática y grupos de intereses. En ella los ciudadanos participantes exponen sus particulares puntos de vista, discuten y realizan recomendaciones sobre la materia. Esta abarca temas territoriales, urbanos, medioambientales, de salud, agricultura, etc. en los ámbitos local, regional o estatal. Ejemplo de esta modalidad de participación ciudadana están en España, básicamente en el país Vasco y Cataluña a nivel local y en el Reino Unido (2003) donde la Agencia Alimentaria Británica (Food Standard Agency), nuestro Ministerio de Agricultura en Chile, realizó un jurado ciudadano con el objetivo de considerar si los productos transgénicos podían ser comprados libremente en el país.

Estos son sólo unos ejemplos de la dinámica participativa existente en ese continente. La posibilidad de replicar estas experiencias en Chile es aún difusa, dado que una de las mayores dificultades a las que nos enfrentaríamos es que aún hay resabios de autoridad tradicional o liderazgos añejos respecto de esta nueva realidad. La facilidad con que la

³⁵ Ganuza Fernández, “La participación ciudadana en el ámbito local europeo”, 2004.

información fluye a todos lados, dada la tecnología actual, posibilitan que la población esté más informada del quehacer de sus autoridades, situación que acarrea un cambio de actitud social, en el que la ciudadanía adquiere un protagonismo relevante frente a las instituciones del Estado y que exige una administración diferente, abierta, transparente y un dialogo continuo con la sociedad.

Al contrario, las instituciones públicas tienen la necesidad de incrementar los niveles de aceptación y legitimación ante la ciudadanía. En consecuencia, la aparición de mecanismos de participación en los últimos años vinculados a los procesos de toma de decisiones en distintos países europeos, y otros de esta región, no es al azar y son un ejemplo de una demanda pública en ciernes tanto en Europa como en América en general.

La participación ciudadana es parte esencial de un sistema democrático, por lo tanto es de vital importancia generar los espacios que contribuyan a que los derechos y deberes institucionalmente establecidos sean efectivamente reconocidos y ejercidos. El desafío en este ámbito requiere de fortalecer y construir herramientas que permitan un verdadero intercambio entre la sociedad civil y el poder establecido”.

Aun cuando se ha realizado un cambio en la estructuración del poder en la toma de decisiones que ha permitido incrementar aún más la participación ciudadana. Algunos trastornos o anomalías institucionales que imposibilitan o restringen el fomento de la participación y el desarrollo de alianzas públicas e institucionales para el desarrollo mutuo parten con el sistema binominal³⁶.

Las críticas al sistema binominal, tiene su origen desde su misma implementación indicando que “es un sistema establecido en el gobierno militar diseñado para favorecer a los partidos de la centroderecha, de acuerdo al mapa electoral elaborado con posterioridad al plebiscito de 1988”. Este sistema, tiende a relativizar la decisión ciudadana respecto de sus representantes, fomentando un status quo que no incorpora la participación de la ciudadanía en sus discusiones esenciales y por ende no permite generar cambios radicales en nuestra institucionalidad.

En este sentido, es oportuno dotar de mayores atribuciones a los poderes locales en la asignación de recursos y asimismo crear instrumentos que permitan atender las demandas de la población; sin que ello signifique un sistema federal, pero sí se debe dar más autonomía a las regiones y comunas para su resolución de problemas.

³⁶ Este es un sistema electoral destinado a la formación de un sistema bipartidista en torno a dos grandes partidos políticos o coaliciones. El sistema binominal fue diseñado por Jaime Guzmán entre otros, a pedido de Augusto Pinochet, en el marco del régimen militar en Chile desde 1973 hasta 1990.

Inclusión de la Participación Ciudadana en la institucionalidad del CNCA

La participación ciudadana ha sido progresivamente incorporada desde un enfoque de derechos en la institucionalidad cultural, específicamente, en el CNCA como organismo estatal responsable de las políticas en dicho sector.

Dando continuidad a los procesos de participación ciudadana e incorporación de nuevos actores y demandas, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, modificó su estructura orgánica para implementar la Sección de Participación Ciudadana, Género e Inclusión con el fin de generar políticas transversales, garantizando el derecho ciudadano al acceso a la información pública.

En el marco de la gestión participativa el CNCA ha incorporado la participación ciudadana, el fortalecimiento de la inclusión y el respeto a la diversidad³⁷. Para tal efecto, la participación ciudadana en la gestión del CNCA se basa en los siguientes fundamentos:

- La participación como Derecho.
- Derecho ciudadano a la información pública.
- Fortalecimiento de la sociedad civil
- La inclusión.

Además define los mecanismos de participación, a través de:

- Cuenta pública participativa.
- Consejo de la sociedad civil.
- Consulta ciudadana.
- Acceso a la información relevante.

Precediendo a las definiciones de la participación ciudadana instaladas anteriormente y analizando la nueva estructura organizacional del Consejo de la Cultura y las Artes, es necesario conocer qué mecanismos se implementan para fomentarla y cómo se definen y constituyen éstos de acuerdo a la normativa.

Las cuentas públicas participativas son espacios de diálogo abierto entre la autoridad pública y los representantes de la sociedad civil y la ciudadanía en general, y deben considerar modalidad presencial y virtual, esta última con el objeto de dar paso a que otros ciudadanos se hagan parte del diálogo con la autoridad.

El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes cuenta con Consejos de la Sociedad Civil de carácter consultivo y autónomo, que tienen como objetivo acompañar los procesos de toma de decisiones y seguimiento de las políticas públicas impulsadas por el Servicio, cuya composición, atribuciones y funcionamiento se regula en las leyes que dan origen a

37 <http://www.cultura.gob.cl/participacion-genero-inclusion/informacion-institucional>

los consejos sectoriales³⁸, asegurando que estas instancias sean consultadas de forma adecuada, periódica, informada y anticipada sobre material relevantes a sus material en políticas, programas, planes y asignación presupuestaria.

El CNCA, dentro de su competencia implementa consultas ciudadanas en las materias que requiera conocer la opinión de las personas implementando los espacios y canales de consulta e invita a la ciudadanía a participar de manera informada, pluralista y representativa entregando respuesta oportuna y de calidad en áreas de su competencia.

Por último el acceso a la información relevante de la institución es publicada a través de su sitio web de manera acercar a la ciudadanía sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible que pueda ser conocida por la ciudadanía la cual podrá ser consultada además mediante los canales de atención al público coordinado a través del Sistema de Información y Atención Ciudadana (SIAC)

Los mecanismos de participación ciudadana que se señalan complementan los señalados en la Ley N° 20.500 y algunos de ellos están en funcionamiento antes de la vigencia de la ley, como es el caso de los Consejo de la Sociedad Civil, a través del Directorio Nacional, Comités Consultivos (Nacional y Regionales) y los Consejos sectoriales.

Constatándose que la gestión pública es una instancia perfecta para fomentar la participación ciudadana, porque ofrece ventajas como la proximidad en los temas y el sentido de pertenencia del sector que representan, pero para que la participación logre mejorar la gestión pública e incrementar la eficiencia y eficacia de las decisiones culturales y fortalecer la calidad de la democracia, se requiere de un alto nivel de participación ciudadana, expresado -por ejemplo- en el empleo de mecanismos de participación por parte de una amplia mayoría de los agentes culturales del ámbito artístico y patrimonial.

Capítulo III. Marco Metodológico

3.1 Tipo de Investigación

Esta investigación se plantea como **exploratoria y descriptiva** en la medida que se propone indagar en la contribución del proceso participativo en la construcción de la política cultural 2017-2022. Interesa conocer cómo fue el proceso participativo y la opinión directa de quienes estuvieron implicados en dicho proceso, el cual no ha sido aún evaluado de modo sistemático por parte del CNCA. En este sentido este estudio es una primera aproximación para una evaluación más exhaustiva a realizar a futuro.

El estudio se instala desde la **metodología cualitativa** la cual permite acceder a la realidad social en su contexto e interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que atribuyen los sujetos implicados. En esta primera mirada exploratoria a la

³⁸ Ley n° 19.891, que crea el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes, Ley n° 19.227, que crea el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura, ley n° 19.928, que crea el Consejo de Fomento de la Música Nacional; Fondo para Fomento de la Música Nacional y la Ley n° 19.981 sobre el Fomento Audiovisual.

participación en la construcción de la política cultural, es importante conocer las opiniones y visiones de los participantes y sus experiencias, con tal de perfeccionar el proceso.

Para efectos del análisis se utilizará el método de Teoría Fundamentada pues es el más completo para construir categorías y generar resultados desde los hallazgos particulares encontrados en el discurso de los sujetos. Para Strauss y Glaser (1967), el método exige algunos requerimientos teóricos, tales como la convertibilidad de la información en teoría para su manejo estratégico como datos en el proceso de interpretación con el fin de proveer una conceptualización y explicación del fenómeno, la información debe ser lo suficientemente completa para aportar categorías y poder asumir supuestos que serán usados y verificados en el presente y futuro, la información recolectada debe ser clara y entendible tanto para expertos como para personas que no son expertas en la materia.

3.2 Técnicas de Recolección de Datos

Para la recolección de datos se recurrirá a distintos tipos de fuente:

a) Fuentes primaria:

Se aplicarán entrevistas a actores clave presenciales y semiestructuradas. Se ha seleccionado esta modalidad debido a que en este tipo de entrevistas, el entrevistador cuenta con una pauta con los temas a tratar. No obstante, el entrevistador puede decidir libremente sobre el orden de presentación de los diversos temas y el modo de formular las preguntas. En el ámbito de un tema determinado, el entrevistador puede explicar ciertos significados, pedir aclaraciones o profundizaciones al entrevistado y establecer un estilo propio y personal de conversación (Corbetta, 2007). Por tanto, se constituye en una técnica minuciosa, flexible y dinámica.

En cuanto a las características del instrumento, éste se compone de 12 preguntas que en su mayoría son transversales para todos los actores. No obstante, algunas se diferencian según se orienten a agentes culturales o a profesionales y autoridades del CNCA (ver Anexo).

Por otra parte, la sistematización de la información se basa en la transcripción de las entrevistas, previamente grabadas, siguiendo el método de la “Grounded Theory”, señalado anteriormente³⁹.

b) Fuente secundaria. Revisión bibliográfica.

Realización de un análisis bibliográfico sobre participación ciudadana a nivel nacional y local, integrando a autores clásicos y contemporáneos, tanto nacionales como internacionales.

³⁹ Grounded Theory o Teoría fundamentada en datos, es un método de recogida y análisis de datos cualitativos elaborados por Barney Glaser y Anselm Strauss, en 1967. Su objetivo es el desarrollo de teorías “específicas del contexto” a partir de datos que ofrece el propio contexto, es decir, de los datos que recoge el investigador.

Asimismo, se realizará un análisis de documentos normativos e institucionales proporcionados por el CNCA, en relación a participación ciudadana y gestión cultural local.

De igual manera, en calidad de profesional de apoyo del CNCA se accedió a información interna respecto al desarrollo del proceso participativo relevante para la investigación.

3.3 Muestra de Entrevistados

Para la recolección de información se consideraron agentes claves implicados en el proceso de construcción de la política cultural, tanto interna como externamente a la institucionalidad. Esto con el fin de rescatar opiniones “desde dentro” de la gestión pública, como “desde fuera” es decir, de la comunidad artístico-cultural participante del proceso. Se consideraron agentes de diverso sector/área/disciplina, con tal de tener diversidad de voces y con ello riqueza en la información.

Por su parte, los entrevistados ‘internos’ fueron escogidos en virtud de su experiencia profesional en estos temas, tanto desde una dimensión técnica como política, así como factibilidad en el contacto. Ambas voces son necesarias para recabar definiciones estratégicas y administrativas, que den cuenta del proceso, sus impactos y recomendaciones.

La cantidad de entrevistados son seis, de las cuales tres participaron de las convenciones regionales y tres son profesionales o autoridades del CNCA vinculadas al ámbito de la participación ciudadana. La selección de los actores se sustenta en la lógica de contemplar una visión holística del fenómeno, donde si bien se enfatiza en la perspectiva ciudadana (agentes culturales), también se considera la perspectiva institucional, reflejada en los profesionales y autoridades del CNCA, con lo que se contribuye a la obtención de información integral.

Con ambos tipos de entrevistados se procuró mantener confidencialidad en virtud de la ética de la investigación. La muestra de entrevistados se divide en los siguientes criterios:

Cantidad	Actor Clave	Estado de Avance
1	Directivo/a del CNCA	↗
1	Funcionario/a del Depto. de Planificación del CNCA	↗
1	Funcionario/a de la sección de Participación Ciudadana, Género e Inclusión del CNCA	↗
1	Representante del Directorio de organización conformada por asociaciones de artistas chilenos de todas las disciplinas artísticas.	↗
1	Representante de la Corporación Cultural del Corinto. Asistentes a los procesos participativos regionales	↗
1	Representante de la Asociación Chilena de Municipalidades e integrante del Consejo de la Música.	↗

Nota: Los funcionarios entrevistados cuentan con una larga trayectoria en la institución, (más de 15 años). Conocen los procesos participativos que se han desarrollado la institución en sus 14 años.

Fuente: Elaboración propia

Capítulo IV: Análisis y principales resultados

Para el análisis de las entrevistas a agentes claves se diseñó una matriz descriptiva que contiene las preguntas de la pauta aplicada, con las respectivas respuestas de los entrevistados. En dicha matriz se privilegió condensar la información, destacando las posibles citas a utilizar en el análisis.

A continuación se presenta el análisis de la información recabada -tanto en las entrevistas a agentes claves y la información interna del CNCA sobre el proceso participativo-, organizado a partir de los principales temas abordados y en coherencia con los objetivos perseguidos por el estudio.

Participación Ciudadana y sus beneficios para los asuntos públicos

La participación ciudadana es entendida como la forma en que la ciudadanía tiene la posibilidad de influir en los asuntos públicos que le competen, interviniendo través de los distintos mecanismos para incidir en algunas decisiones que le pertenecen en la vida diaria desde el quehacer particular. En este sentido las definiciones son compartidas tanto para los agentes culturales como para los funcionarios y directivos del CNCA entrevistados.

De las visiones entregadas por los entrevistados se puede inferir que los procesos de participación ciudadana que se dieron en torno a la construcción de las Políticas Públicas Culturales, son mecanismos reconocidos por los actores claves, debido a que estos procesos participativos se comenzaron a aplicar por la institución, antes de la entrada en vigencia de la Ley 20.500. Por tanto las definiciones entregadas por los actores claves coinciden con las definiciones conocidas para estos fines o instancias.

Los procesos participativos y los mecanismos de participación se instalan en la institución a partir de su creación año 2003. El año 2004, se inició el primer proceso participativo del Consejo de la Cultura y las Artes (Primera Convención de Cultura) para la construcción de la primera Política Cultural “Chile quiere más Cultura”⁴⁰, periodo en que se contaba con el Directorio Nacional, Comités Consultivos y Consejos Sectoriales, instrumentos conocidos y reconocidos por ambas instancias.

⁴⁰ Periodo 2005-2010.

Definiciones de Participación Ciudadana que entregaron los actores entrevistados

Los agentes entrevistados entregaron su visión respecto a la participación. Desde dentro de la institucionalidad, los actores valoran el camino recorrido por el CNCA en este tema desde su origen, así como se adhiere a lo establecido de acuerdo a la normativa vigente. Desde fuera, los agentes ponen más énfasis en la capacidad de incidencia de la ciudadanía organizada y en la posibilidad-o no- de ser considerada desde el Estado, es decir, tiene una definición más 'política' de la participación.

Actor Clave internos	Qué significa la Participación Ciudadana (PC)
Directivo/a del CNCA	Potenciar el trabajo de participación con la sociedad civil a distintos niveles y en eso el consejo tiene una buena experiencia en el tema de participación, <i>"si tú ves las políticas culturales 2017-2022 se han realizado con mucha participación"</i> .
Funcionario/a. Profesional del Depto. de Planificación del CNCA	Lo que está definido para la implementación de la ley 20.500, que obligaba en términos muy superficiales o iniciales que hubiera una norma especial sobre participación ciudadana pudiera tener una bajada a nivel institucional, considerando las particularidades de la institución, que somos un servicio que nos dedicamos al desarrollo cultural.
Funcionario/a. Profesional de la Sección de Participación Ciudadana, Género e Inclusión del CNCA	Es el cumplimiento de la ley 20.500 y desde el origen del CNCA tiene incorporada instancias de participación, que tiene que ver con la constitución del directorio nacional, de los consejos sectoriales y de las instancias a nivel regional, bueno antes de las ley 20.500 ya había instancias de participación desde su origen en el 2003, como que se consideraba la participación ciudadana como un ámbito relevante.

Actor Clave externo	Qué significa la Participación Ciudadana
Representante de la Corporación Cultural del Corinto. Asistentes a los procesos participativos regionales	Es participar desde mi rol de músico, de recopilador en las instancias que me invitan el Consejo y la Dirección Regional de Maule, que es donde yo vivo. Y desde ese punto de vista es entregar datos para la construcción de política a nivel país desde la Corporación Cultural Corinto que es donde pertenezco.
Representante del Directorio de organización conformada por asociaciones de artistas chilenos de todas las disciplinas artísticas.	Por participación ciudadana entiendo la acción e incidencia de la ciudadanía organizada para aportar a las políticas culturales. La participación puede ser estimulada o no por las políticas públicas.
Representante de la Asociación Chilena de Municipalidades e integrante del Consejo de la Música.	Es un proceso mediante el cual se generan espacios y mecanismos para que la sociedad civil, preferentemente en forma organizada, sea escuchada, y eventualmente tomada en cuenta en las diversas etapas de preparación, ejecución y evaluación de las acciones, propuestas, políticas desarrolladas por el Estado en materia cultural.

En este sentido, al contrastar la definición entre los actores claves internos y lo planteado en el marco teórico (pp.20) donde se vincula con la definición de E. Lahera, al establecer que "la participación se refiere a la posibilidad que personas o grupos tienen para influir,

hacerse presentes, en la determinación de la agenda pública y también en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas”. La segunda que se señala dice relación con los derechos y obligaciones, de M. García, “la relación intrínseca de la sociedad civil con el Estado, pues éste es quien le dota de derechos y obligaciones; se puede definir la participación ciudadana como aquella en la que los individuos toman parte de los asuntos públicos del Estado”.

Así como se observan matices entre los actores, también existe consenso (los internos y externos) señalando que la participación ciudadana es beneficiosa para la gestión del CNCA y su relación con sus usuarios o beneficiarios, ya que aporta en la toma de decisiones a nivel de Políticas Públicas.

Visión e importancia de la participación ciudadana en la construcción de la política pública en cultura

Partiendo de la base que la participación ciudadana es un concepto que se utiliza para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se desenvuelven asuntos de interés público; los actores claves entrevistados, internos y externos, han coincidido en que la construcción de las Políticas Culturales sobre la base de la participación ciudadana constituye un hecho relevante para el desarrollo de programas o planes que nazcan a la luz de las medidas que se adopten para la ejecución de éstas.

Reconocen que la institución es pionera en este proceso y que cada vez los mecanismos de participación están siendo más difundido por la institución y utilizados por la ciudadanía. Es importante señalar que los mecanismos más ocupados son los que entregan información a través de las OIRS⁴¹ y los SIAC⁴², estos medios son reconocidos principalmente como mecanismo de participación de los actores claves pertenecientes a la institucionalidad cultural.

“En el CNCA están los dispositivos de información básicamente las OIRS porque se entiende también por participación entregar información que no debiera ser pero se entiende como un primer peldaño de la participación que la gente sepa que tiene derecho a participar entonces ahí han habido dispositivos, carta de compromiso, carta de derechos” (Funcionario/a. Profesional del Depto. de Planificación del CNCA).

Así mismo, los actores claves externos resaltan la importancia de realizar estas instancias ya que no solamente contribuyen al éxito en la construcción de la Políticas Públicas Culturales, sino que también es un ejemplo ciudadano, que profundiza la democracia más allá del voto, logrando un mayor compromiso y confianza en los equipos que deben

⁴¹ Oficina de información, reclamos y sugerencias

⁴² Sistema integral de Atención ciudadana

implementar los objetivos y medidas que de allí nazcan, fortaleciendo la relación Estado-Sociedad.

“Es una tendencia creciente a nivel país, no sólo en el ámbito Cultural. Desde la implementación de la Ley 20.500 que asegura la participación ciudadana en diversos niveles de gestión estatal, ha ido en aumento, y probablemente en materia cultural es más relevante y valorada que en otros ámbitos de la vida nacional” (Representante de la Asociación Chilena de Municipalidades e integrante del Consejo de la Música).

Medios usados para la difusión del proceso participativo

El proceso participativo para la construcción de la Política Nacional de Cultura consistió en sistematizar la información emanada de las convenciones regionales 2017 y de los encuentros regionales organizados para las políticas sectoriales (2016 y 2017⁴³).

Se priorizó la identificación y análisis de las problemáticas formuladas en tales instancias, realizando una lectura global que permitiera organizarlas de acuerdo a temas convergentes. A medida que fueron emergiendo, las temáticas se sometieron a discusión en el equipo técnico institucional, se revisaron además otras fuentes que permitieron completar la información y el análisis⁴⁴.

En el marco del enfoque de derechos, se identificaron también grupos de agentes sociales que resultaba fundamental incorporar en la construcción del documento de la Política Pública Cultural, ya sea por su centralidad en las discusiones de las convenciones regionales y sectoriales (como los pueblos originarios, los migrantes) o por su importancia en la agenda pública (como las identidades de género, la infancia).

Gran parte de la comunicación que establece el CNCA con los agentes culturales es través de correo electrónico y telefónico⁴⁵. En esta oportunidad, la invitación para participar de la Convención de Cultura, se cursó de manera personalizada vía correo electrónico, a aquellos agentes culturales identificados en una base de datos construida sobre los procesos participativos anteriores (de las Políticas Sectoriales y Regionales), para participar de la Convención de Cultura, de Arica 2017, quedando relegada la posibilidad de participación, en la Convención de otros agentes culturales.

⁴³ El departamento de Estudios de CNCA, elaboró un documento de trabajo interno que sistematizó la metodología de levantamiento de información, que conforma la modalidad de trabajo participativo que se dieron en las siguientes instancias: la Convención Nacional de Cultural realizada en Chillán, año 2016, los Encuentros Regionales en torno a las Políticas Sectoriales, realizadas en año 2016 y 2017, Convenciones Regionales, desarrolladas a lo largo de Chile, durante el 2017 y la Convención Nacional de Cultural realizada en Arica, año 2017. Instancias que reunieron a las más de 6.000 participantes, pertenecientes a agrupaciones, colectivos, instituciones, representantes de espacios culturales, gestores del ámbito público y privado, teóricos, artistas, creadores, cultores, autoridades y la ciudadanía.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Existe una gran base de datos de personas naturales y jurídicas, que participan de los procesos concursables del CNCA, del cual se extraen los datos para estos procesos.

“Bueno me llegó una invitación personalizada, nunca vi nada en la página del CNCA y la consulto con frecuencia” (Representante del Directorio de organización conformada por asociaciones de artistas chilenos de todas las disciplinas artísticas).

“este año hubo muchos procesos relacionados con la formulación de la política nacional, las regionales y las sectoriales, pero también estudios que convocan a focus group y encuestas, y en general es a la misma comunidad de agentes” (Representante del Directorio de organización conformada por asociaciones de artistas chilenos de todas las disciplinas artísticas).

“Como miembro del Consejo de la Música, fuimos partícipes desde su inicio y el diseño lo contemplamos así”. (Representante de la Asociación Chilena de Municipalidades e integrante del Consejo de la Música).

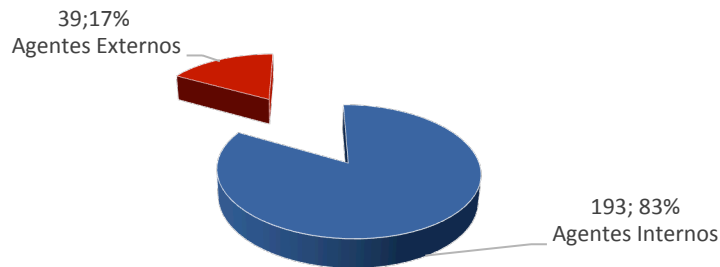
Para asegurar un buen nivel de convocatoria y representatividad del proceso, el CNCA, cursó la invitación asegurando alojamiento, transporte y alimentación a cada invitado, desde y hacia su región de origen. Es decir, hubo una importante inversión de recursos monetarios y humanos para el desarrollo del proceso.

Representatividad y niveles de participación

Para seguir los objetivos de esta tesis no sólo se entrevistaron agentes claves sino también se realizó un análisis del proceso participativo de la política cultural 2017-2022. De este modo se hizo un análisis cuali y cuantitativo del listado de los asistentes a la Convención de Cultura realizada en Arica 2017 (232 personas), para clasificar los grados de relación con la institución en torno a proceso participativos.

En dicho listado se identifican agentes culturales que son parte de la institución como es el caso los Directores Regionales del CNCA, un gran número de funcionarios del nivel central y de las direcciones regionales. Además se encuentran actores de la sociedad civil que están en directa relación con la institución, así encontramos integrantes del Directorio Nacional, Comité Consultivo Nacional, Consejeros Regionales de Cultura y miembros de los Consejos Sectoriales. De un total de 232, asistentes se identifican 193 asistentes en representación de la sociedad civil, vinculadas directamente al CNCA.

Agentes participantes en la construcción de la Política



Fuente: Elaboración propia, a partir de análisis de listado de asistentes.

Perfil Invitados Internos	Cantidad
Funcionarios CNCA	85
Consejeros Regional de Cultura	57
Representantes del Comité Asesor de Áreas Artísticas (A. Escénicas, Artes de la Visualidad, Artesanía, Arquitectura, Diseño, Gastronomía)	19
Directores/as Regionales de Cultura	15
Consejeros Sectoriales (Libro, Audiovisual y Música)	9
Directorio Nacional del CNCA	8
Total	193

Fuente: Elaboración propia.

Perfil Invitados Externos	Cantidad
Invitados Externos ⁴⁶	24
Otros Invitados externos (Unión Nacional de Artistas, Sindicato de Trabajadores del Artes y el Espectáculo; Asociación Gremial de Gestores Culturales de Chile)	4
Representantes de asociaciones gremiales de funcionarios	8
Panelistas (académicos expertos en temas culturales)	3
Total	39

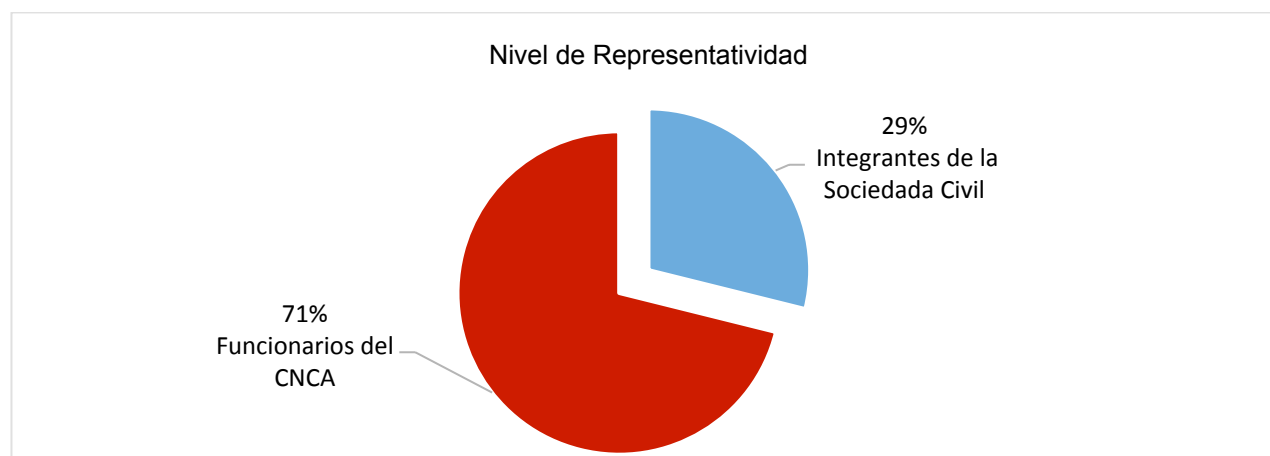
Fuente: Elaboración propia.

⁴⁶ En este grupo de invitados encontramos a Instituciones Privadas (Corporaciones o Fundaciones) que reciben financiamiento estatal (específicamente del CNCA) y en cuyo directorio existe un representante del Ministro Presidente del CNCA, Por ejemplo: Balmaceda Arte Joven, Centro Cultural Gabriela Mistral, Matucana 100, Asociación de Pintores y Escultores de Chile (APECH), Centro Cultural La Moneda, Fundación Violeta Parra, Cineteca Nacional de Chile, Fundación Artesanías de Chile, Parque Cultural Cerro Cárceles de Valparaíso, Centro de Documentación de Artes Visuales (CeDoc Artes Visuales del Centro Cultural La Moneda), etc.

Del análisis de los invitados externos⁴⁷ se desprende que pertenecen a este grupo instituciones al que el CNCA le entrega recursos a través de glosa presupuestaria anualmente y en las cuales el Ministro tiene representación en su Directorio. Este grupo representa a 24 invitados lo que equivale al 10% del total de asistentes a la Convención.

Se invitó también a representantes de las asociaciones gremiales del mundo de la cultura. Se observa un muy bajo porcentaje de asistentes de organizaciones de la sociedad civil que no tenga una relación estrecha con la institución, entendida esta como participar regularmente de las instancias mensuales de reunión. Este grupo de invitados representa un 5% de los asistentes.

Otro punto evidenciado en el análisis de los invitados es la baja participación de otros grupos de la sociedad civil, como integrantes de comunidades indígenas, adultos mayores, personas con capacidades diferentes, mujeres, jóvenes y niños. Este segmento de la población no se encuentra representado en esta instancia. De ello se desprende un nivel de representatividad baja en relación al mundo de la cultura, que aborda temas transversales a nuestra sociedad.



Fuente: Elaboración propia

El siguiente factor observado es la escasa o nula representación de organizaciones emergentes, representantes de grupos vulnerables de la sociedad, -migrantes, jóvenes y niños-. Asimismo, no existe ningún representante u organización de las etnias o pueblos originarios reconocidos, como tampoco la voz de la institución en estos temas como el jefe del departamento de Pueblos Originarios o autoridad relacionada.

Aun cuando, uno de nuestros entrevistados internos hace mención que “existen todas las voces representadas en la convención”, sin embargo no tiene certeza de lo afirmado.

⁴⁷ Ibid.

“se trabajó para tener representatividad de distintos sectores como algunas organizaciones, organizaciones comunitarias, también se invitó a funcionarios y directivos del área del patrimonio, que también es relevante, pero siempre falta más, pero en general nosotros tenemos un buen trabajo en relación a la sociedad civil, la consulta indígena, por ejemplo, que fue un cambio de paradigma por todo lo que me cuentan” (Directivo/a del CNCA).

Por tanto, es posible señalar que, a nivel de participación y representatividad, aún se está en deuda con el cumplimiento cabal del Pacto de San José, que indica *“se entenderá por organización de la sociedad civil toda organización, institución o entidad nacional o internacional integrada por personas naturales o jurídica de carácter no gubernamental”*.

Relativo a la representación de personas u organizaciones de la sociedad civil pertenecientes a Pueblos Originarios, en aquellos temas susceptibles de afectarles directamente, es importante mencionar que si bien se realizó la Consulta Indígena, el año 2014, ésta se realiza en el marco de conocer la opinión de las comunidades sobre la creación de dos instituciones en las cuales existe injerencia en asuntos indígenas, como es el caso de la creación de un Ministerio del Sector y la de un Consejo de Pueblos Originarios (dependiente del Ministerio de Desarrollo Social) y la creación del Ministerio de la Cultura y el Patrimonio, temas que no tienen directa relación con las necesidades y demandas de los pueblos originarios, con la elaboración de la Política Pública Cultural 2017-2022.

Los miembros de la sociedad civil identificados en el Directorio Nacional, Consejos Consultivos, Consejos Sectoriales son designados según se establece en la ley que da origen a las respectivas normativas⁴⁸. Por tanto, no son elegidos según se establece en los acuerdos que nuestro país ha pactado en temas de participación ciudadana. Es así como puede observarse cierto sesgo⁴⁹ en los niveles de participación ciudadana para la construcción de la Política Pública Cultural, en la medida que hay condiciones restrictivas desde la misma norma.

⁴⁸ Ley N° 19.981 sobre Fomento Audiovisual, ley N° 19.227 sobre Fomento del Libro y las Lectura y Ley N° 19.928 sobre Fomento de la Música Chilena.

⁴⁹ Existe un grado de cooptación política en la designación de los miembros participantes de estas instancias. A saber que la cooptación es entendida como un sistema de selección o reclutamiento de nuevos miembros por nominación interna, por el cual una asociación, cualquiera de personas, nombra internamente a sus miembros nuevos por nominación de los miembros antiguos, sin dependencia de criterios externos.

Un entrevistado señala:

“En una actividad debes de tener cuidado de que estén representadas todas las voces lo ideal es que participen todo el mundo los 16 millones de personas, pero eso no es efectivo porque no hay recursos porque la gente no tiene tiempo, pero cómo te aseguras de que estén representados todas las voces entonces, cómo se consigue que todas las voces estén representadas y para eso hay mecanismos y se hacen las jornadas participativas y se llega a acuerdos. Porque después empiezan a salir las personas que no fueron y las voces que no están representadas sus demandas. En estos momentos nosotros hacemos cosas, hacemos jornadas pero la calidad de esas jornadas hay que mejorarlas precisamente para que tenga sentido y para que efectivamente se pueda decir que la política nacional es hecha participativamente y están todas las opiniones consideradas, no quiero decir a que todo se vaya a decir que si pero que se recoja y se discuta y se llegue a un acuerdo y si hay diferencia se llegue a un acuerdo y que haya una propuesta consensuada” (Funcionario/a. Profesional del Depto. de Planificación del CNCA).

En general, es posible visualizar escasa diversidad en cuanto a los participantes de esta instancia colectiva, lo cual resulta de una **participación mediada por la relación establecida con la institucionalidad cultural**. La relación mediada podemos entenderla como aquellos agentes culturales miembros de los Consejos de la Sociedad Civil, que son designados por las instituciones que se citan en las respectivas leyes, según la representatividad. Es decir, integrarán estas instancias aquellas instituciones que mayoritariamente agrupen los distintos estamentos según indique la respectiva ley.

Así se puede citar en la Ley N°19.928 de Fomento de la Música, se establece claramente quienes integrarán estos Consejos de la sociedad civil, es decir los representantes antes esta instancia, son personas designados según establece la ley⁵⁰, no existiendo una mayor integración a la ciudadanía civil “de a pie”⁵¹.

Otro elemento que se desprende es que estas instancias tienen una baja representación regional, lo cual dificulta la mirada descentralizadora de cualquier proceso participativo. Por último y no menos importante, es que quienes tienen acceso a participar de estas instancias, tiene acceso a una información privilegiada y anticipada a los planes y programas que desarrollará la institución y así también sus asociados. Por tanto, el sector representado, está en ventaja respecto de la ciudadanía “de a pie” o menos conectada con la institucionalidad.

Lo anterior puede comprenderse desde un diseño de normativa estatal restringida que aún no incorpora de manera suficiente todos los actores sociales, así como por un

⁵⁰ Lo mismo ocurre en la Ley n° 19.891, que crea el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Ley n° 19.227, que crea el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura y la Ley n° 19.981 sobre el Fomento Audiovisual.

⁵¹ Por ciudadano “de a pie”, entenderemos aquel sector de la población que estaría interesada en participar en asuntos culturales, no obstante, la escasa difusión realizada por la institución en temas de participación ciudadana, la cual no es informada y por tanto no concurrente a estas citas, debiendo existir una convocatoria abierta, a estas instancias, a través de los distintos medios de comunicación, desde la radio al twitter.

contexto de baja nivel de participación de ciudadanía en los temas sociales, incluso electoral.

Frente a ello, es el Estado, como dice Cunill, el encargado de “fomentar la participación y permitir el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos” y ante ese escenario comprender que de “no existir un alto nivel de participación ciudadana, se afectaría la calidad de la democracia y repercutiría en el progreso general de la comunidad” y “donde el trabajo conjunto con la sociedad favorecería la resolución de aquellas problemáticas que realmente le afectan” (p. 20).

Por este motivo, es posible señalar que, pese a que Chile suscribe y ratifica acuerdos internacionales que consagran la participación ciudadana como un derecho, así como el Estado emite normativas que la propician, aún falta mucho por avanzar en cuanto a una participación real y diversa en este tipo de instancias.

Factores de la gestión pública que inciden en la participación ciudadana

Partiendo de la base que es el Estado el encargado de fomentar la participación y permitir el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos y la conceptualización de Sandoval, Sanhueza y Williner (2015:14) que indica que el “concepto de participación ciudadana está muy ligado al poder. **Hoy quienes tienen el poder para participar en la vida política, son las autoridades y los que ocupan cargos de representación popular, lo han obtenido a través del voto que le han dado la ciudadanía.** Por esto que se dice que la participación es la lucha por el reconocimiento de los derechos y por tener una cuota de poder que permita ser reconocido como otro legítimo en este debate público y en su proceso de toma de decisiones”.

Las declaraciones de uno de los entrevistados son bien significativas al concluir que:

“...el hecho de ser convocado a un proceso participativo, donde no se tiene claro los resultados del proceso que participaron y que las promesas no se cumplan, no tiene sentido” (Representante de la Corporación Cultural del Corinto. Asistentes a los procesos participativos regionales)

Lo que genera en la ciudadanía desconfianza en los procesos y las autoridades que detentan el poder de decisión. Otro hecho relevante tiene relación con los niveles de información y acceso a información relevante como mecanismo de participación, asegurando la calidad de las propuestas que de ahí emanen.

Nuestro país posee indicadores educativos que reflejan baja comprensión lectora y emerge de uno de los entrevistados que el acceso a la información debe ser en un lenguaje accesible, menos técnicos y con mayores canales de difusión.

“lo otro es que no hay bajada informativa, incluso nosotros los artistas a veces decimos, ah?, cómo era? y por tanto se requiere que se invierta más en difusión que haya un equipo más grande, en llevar esa información a la ciudadanía, porque de otra forma no se entiende y entera de lo que sucede” (Representante de la Corporación Cultural del Corinto. Asistentes a los procesos participativos regionales)

Conocimiento de la Normativa

Otro ámbito importante es el conocimiento que tienen los entrevistados de la normativa bajo la cual se realizan los procesos de participación ciudadana, lo cual representa un impacto positivo sobre el tema, descubriendo a agentes culturales empoderados de sus derechos. Son ellos el nexo con su comunidad artística y responsables de las instancias de transmisión de contenidos relevantes que pueden afectar al sector cultural que representan.

Así mismo, los funcionarios y directivos entrevistado conocen la normativa, sus beneficios y que aspecto falta mejorar en la institución, puesto que concuerda en que como institución la participación ciudadana está en el ADN de ésta, observándose una apropiación del tema y un alto grado de involucramiento. De esta forma se puede constatar que la normativa es fundamental para la gestión institucional y también para potenciarla y regular la relación con las distintas agentes culturales y la institución.

Percepción de niveles o grados de participación ciudadana

De acuerdo a la teoría revisada, altos niveles de participación ciudadana garantizarían la construcción de una política pública cultural, con altos grados de representatividad y democracia, contribuiría a recomponer las confianzas en la participación política del país. Para ello, más allá de lo procedimental, es importante abrir un espacio para entablar un dialogo horizontal y continuo sobre asuntos públicos, permitiendo un mayor grado de involucramiento en la política del país, disminuyendo los niveles de abstención debido a que formar parte de la discusión y los acuerdos aumenta los niveles de credibilidad en nuestra democracia.

Nuestros entrevistados concuerdan en que los niveles de participación en estas instancias son bajas considerando el universo de artistas y gestores culturales que conviven en el país y que los niveles de representatividad son bajos y eso afecta la calidad de la construcción de las Políticas Culturales. Asimismo se visualiza que con el traspaso a la nueva institucionalidad las instancias de participación serán menores y de menor calidad.

*“En estos momentos nosotros hacemos cosas, hacemos jornadas pero la calidad de esas jornadas hay que mejorarlas precisamente para que tenga sentido y para que efectivamente se pueda decir que la política nacional es hecha participativamente y están todas las opiniones consideradas, no quiero decir a que todo se vaya a decir que sí, pero que se recoja y se discuta y se llegue a un acuerdo y si hay diferencia se llegue a un acuerdo y que haya una propuesta consensuada”.
Funcionario/a. Profesional del Depto. de Planificación del CNCA.*

Por otro lado, pese a la crítica y autocrítica, se reconoce que la Institución es uno de los servicios más avanzados en materia de participación ciudadana porque cuenta con el Directorio Nacional cuyas resoluciones son de carácter vinculante, pero que se perderán cuando entre en vigencia el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

*“Aun cuando nosotros que somos un servicio que estamos más avanzados, que tenemos comités, pero ahora que pasamos a Ministerio vamos a perder, o sea la ciudadanía va a perder, injerencia y participación por que ahora ya no se habla que la gente va a tener injerencia en las políticas, en la definición de las políticas, porque un ministerio es quien diseña y las hace o sea es el Estado quien va a diseñar la Política, y lo que se puso ahí en la ley es que la ciudadanía va a tener injerencia en la definición de la Estrategias de Cultura que es algo que dejaron sobre la política, pensando en que la gente no reclamara por tanto nos estamos perdiendo participación”.
Funcionario/a. Profesional del Depto. de Planificación del CNCA.*

Sin embargo, analizados el perfil de los invitados y realizando una caracterización de éstos, podemos observar que el nivel de representatividad es bajo. Los asistentes en representación de organismos de la sociedad civil alcanzan un 29% del total de asistentes, lo cual demuestra un sesgo al momento de realizar un proceso participativo en la construcción de la Política Publica Cultural 2017-2022.

Capítulo V: Conclusiones y recomendaciones

La participación ciudadana permite construir una relación de colaboración y respeto mutuo entre el Estado y la Ciudadanía, favoreciendo el fortalecimiento de la sociedad y otorgando legitimidad a las políticas públicas. Dado el contexto sociopolítico actual, estos elementos cada día están adquiriendo más relevancia y protagonismo.

La ciudadanía se encuentra cada vez más empoderada e interesada en participar a través de diferentes instancias, ya no está siendo suficiente participar con el voto, lo que significa integrar a las voces desde los movimientos y organizaciones de grupos sociales marginados como pueblos originarios, migrantes, de diversidad sexual, etc., más allá de las agrupaciones del mundo artístico-cultural, en base a una definición amplia de la cultura.

De acuerdo a los hallazgos de esta tesis se puede concluir en principio que los procesos participativos a la base de la elaboración de la política cultural 2017-2022, emprendidos por el CNCA, son valorados tanto por los agentes culturales internos como externos a la institucionalidad, debido a que reconocen su contribución en el desarrollo de políticas culturales pertinentes a la comunidad.

No obstante, también se plantea la necesidad de perfeccionarlo, y en ese sentido, este tipo de procesos debiera estar enfocado a un trabajo relacionado al ciclo de las políticas públicas, entre los que se cuenta la planificación y seguimiento de la Política Pública Cultural construida desde y con los ciudadanos y articulado intersectorialmente donde cada uno de los actores involucrados pueda empoderarse y ser parte activa de los procesos participativos futuros.

Entre **los factores que posibilitan o facilitan la participación se puede mencionar los de orden político** y se manifiesta la voluntad de las autoridades gubernamentales de incorporar voces ciudadanas a un diseño institucional descentralizado y colegiado que permite la participación, al menos de forma consultiva, existiendo normativas que lo promueven. Por otro lado, hay un discurso y una cultura de valoración de la democracia como sistema político, cuyos valores están arraigados desde antes de la creación del CNCA y cuya raíz está en el retorno a la democracia el año 1990 y la lucha simbólico-cultural a la dictadura. Lo que finalmente podría contribuir a restablecer las confianzas en los procesos políticos y ampliar la democracia.

No obstante ello, **existen factores que desde lo político y la gestión misma dificultan la participación**. Hemos visto que la participación en el proceso de co-construcción de la política cultural 2017-2022 está muy restringida a actores ‘internos’ o que tienen una relación muy estrecha con la institucionalidad cultural. Esta situación le resta independencia e imparcialidad a los temas abordados y pueden estar influidos por intereses inherentes a los agentes, según su grado de poder, como, por ejemplo, contar con acceso a información de primera fuente, antes de su difusión.

De acuerdo a los planteamientos de E. Lahera, los efectos de una baja participación ciudadana tienen un impacto directo en el debilitamiento de la democracia en la medida que la agenda pública o en el proceso de elaboración de políticas públicas no se reflejen

los intereses de la mayoría de ciudadanos, no llegando a la resolución de problemas, necesidades y demandas sustantivas. Adicionalmente, se cae en el incumplimiento de los acuerdos de la Convención Americana del pacto de San José, debido a que la sociedad civil es integrada por personas naturales o jurídicas de carácter no gubernamental.

En esta relación Estado-Sociedad Civil, el Estado juega con condiciones favorables debido a que cuenta con el recurso monopólico de la fuerza y la obligatoriedad de la Ley, así como con la legitimidad que entregan los procesos democráticos. En base a lo anterior, el Estado puede modelar los espacios de participación para establecer el tipo de relaciones que desea tener con la ciudadanía. Asegurando que son estos los espacios y las condiciones únicas para que la ciudadanía exprese los asuntos públicos y determine las formas en que desea resolver sus demandas. No existiendo la posibilidad de elaborar propuestas que finalmente logren un cambio institucional.

Lo anterior obedece a los mecanismos de difusión de los canales de participación, establecidos mediante instructivos presidenciales, los cuales no han entregado mayores herramientas para que estos procesos constituyan un medio representativo de la diversidad social y de cooperación entre la sociedad civil y el Estado.

Es también importante subrayar que en el proceso de construcción de la Política Pública Cultural, no fueron suficientemente escuchados todos sus skateholder⁵² (grupos de interés), pues se realizó una invitación a algunos agentes culturales, dejando fuera al resto de las voces, que en teoría debieran tener el mismo grado de representación respecto de esta política al momento de su formulación. En este sentido, es posible observar el carácter censitario que tienen las instancias participativas (de los órganos colegiados) el cual se encuentra institucionalizado. Para este fin debería introducir una modificación en las leyes que dan origen a la constitución de los Consejos de la Sociedad Civil, de forma tal que exista una mayor representatividad y voces al interior de estos, para que no se transforme en guetos de poder.

Otra debilidad identificada y que limitaría la participación ciudadana, es el grado de intervención institucional, debido a que es ella quien define las temáticas a abordar en la Convención, que se definen a partir de un análisis interno de las problemáticas formuladas y organizadas de acuerdo a temas convergentes en los procesos participativos sectoriales y regionales previos. Esto es muy importante pues los grandes 'temas' respecto al contenido de la política son puestos por el CNCA en base a una agenda gubernamental, no necesariamente emergente de la ciudadanía.

Las limitaciones anteriores se acentúan considerando que para la convención realizada, la institución revisó las temáticas transversales en cada una de las políticas sectoriales y regionales, pero hubo sectores que no fueron invitados a esta construcción como, por ejemplo, los pueblos originarios, las minorías sexuales del país, los partidos políticos que no forman parte de la coalición de gobierno. Por tanto, las temáticas que de allí emanaron, se construyen con un sesgo participativo.

⁵² Skateholder, se traduce como "partes interesadas". En este caso se trataría de agentes culturales, organizaciones, personas de la sociedad civil interesadas en cultura, etc.

Una mayor inclusión y la integración de todas las voces presentes en el país hubiese significado una mayor diversidad respecto a una política que justamente debería perseguir el involucramiento de las personas, sin discriminación y en igualdad de condiciones.

Por otro lado, un elemento que **desde la gestión dificulta** la participación dice relación con la necesidad de mayores recursos humanos, financieros y capacitación en participación ciudadana. Capacitación especialmente en regiones donde por diversas condiciones (geográficas, educacionales, financieras, etc.) resulta complicado nutrir estos procesos. En este sentido el Estado debiera además facilitar la participación, a través de talleres o capacitación de educación cívica en materias que contribuyen al fortalecimiento cívico, para ser parte constitutiva y activa.

Por último, y quizás el factor más estructural o ‘de fondo’ que **obstaculiza** los procesos participativos dice relación con las limitaciones y restricciones que impone la actual Constitución Política (1980), a partir de la cual no se visualiza participar como un derecho humano, sino un elemento muy restringido a ciertos procesos políticos y ciertos actores, toda vez que la participación ciudadana supone la distribución del poder.

Como consecuencia se limita establecer un diálogo directo, sistemático y permanente y multisectorial, quedando reducido al ejercicio de votar. Con ello, persiste la toma de decisiones de forma vertical. La evolución del comportamiento electoral -voto voluntario, alta abstención- contribuye a deslegitimar los procesos electorarios y restar legitimidad al sistema. Esto no favorece la construcción participativa de políticas públicas, sino que lo limita.

Particularmente analizando la experiencia del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), organismo que tiene conocimiento en esta materia, de acuerdo a los antecedentes presentados en esta tesis, **se recomienda mejorar los canales de participación ciudadana, para que la sociedad civil este realmente representada en los consejos de la sociedad civil que se realizan periódicamente.**

A modo de síntesis, como fortalezas y debilidades del proceso de co-construcción de la política pública 2017-2022, se puede citar:

Fortalezas	Debilidades
Voluntad política de construir políticas públicas con un elemento participativo.	Baja representatividad de la diversidad de la sociedad civil en las instancias participativa.
Valoración de la participación ciudadana en las políticas públicas, tanto de agentes internos como externos a la institucionalidad cultural.	Infraestructura institucional débil para abordar los procesos participativos.
Procesos participativos aplicados e implementados según la normativa vigente sobre participación ciudadana.	Necesidad de contar con procesos participativos abiertos a nuevos actores de la sociedad.
Conocimiento y respeto de la normativa sobre participación ciudadana.	Procesos participativos limitados y restringidos que impone la Constitución Política que nos rige.
Institución pionera en uso de mecanismos de participación ciudadana.	Baja articulación interministerial en el logro de objetivos comunes a la sociedad.
Proceso participativo con estrategia descentralizadora.	Bajo niveles de difusión de las instancias participativas.
	Baja coordinación institucional (interna) entre los departamentos involucrados en el proceso participativo.

	Insuficiente participación intersectorial para enfrentar desafíos globales.
--	---

Desde una perspectiva de gestión pública, también es relevante señalar como debilidad institucional del proceso, la falta de coordinación interna del CNCA entre los departamentos involucrados en el proceso. Queda poco claro por qué la Sección de Participación Ciudadana, Género e Inclusión no participó en la Convención Nacional. Así se manifiesta en el detalle de los asistentes a esta instancia y en la declaración del funcionario/a de la Sección de Participación del CNCA, entrevistado⁵³.

Otro hallazgo que se presenta como una debilidad del proceso, es que no existe participación intersectorial para enfrentar desafíos globales, como Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social. Así también como de aquellas entidades privadas con fines de lucro, que son usuarios o participan de algunos procesos, como es el caso de Consultoras, Productoras, etc.

A modo de conclusión

La participación ciudadana es un elemento recurrente en el discurso político de los gobiernos presidenciales post dictadura. Si bien en Chile los derechos políticos formales existen, la exclusión y la desigualdad social obstaculizan la participación social significativa.

En nuestro país, seguimos en la constante lucha por acceder a mayores instancias democráticas que logren recomponer el tejido social con el fin de contar con una sociedad más justa. Por lo que es muy importante contar con estas instancias participativas que se han ido perfeccionando con el tiempo y que sin duda aún falta dotar de mayores atribuciones a la ciudadanía para que se fortalezca y se sienta parte importante en las decisiones del país a nivel nacional y local.

Volver a creer que es posible construir un país más solidario, justo y equitativo es volver a creer en la democracia, es volver a participar más activamente en las diferentes instancias que busquen resolver los problemas comunes, es sentirse parte de una sociedad que es construida por todos y para todos. Es volver a involucrarse activamente, una revalorización de lo político y resituarnos como sujetos y ciudadanos, más allá del mercado y el consumo.

El proceso participativo en la co-construcción de la política pública cultural puede ser una herramienta muy útil y transformadora, capaz de concretar los anhelos de la ciudadanía y disminuir las brechas que contribuyen al desarrollo integral de un país. Sin embargo, las capacidades transformadoras del gobierno se han visto limitadas debido a un modelo

⁵³ ..."Eso está alojando en el departamento de Estudios, nosotros no estamos en eso. Pero no tengo claro que tanta participación y el rol de los agentes, desconozco la metodología.

“elitista” de democracia, manteniendo el status quo y adoptando una participación ciudadana en una relación Estado-ciudadanía vertical.

Por eso las instancias participativas que se generaron para la co-construcción de la política pública cultural, es débil en varios aspectos ya mencionados, constituyendo **una participación mediada con la institucionalidad, de cierto modo “clientelar” con ciertos grupos de interés y no con toda la diversidad ciudadana.**

El espacio de participación ocupa un espacio reducido institucionalmente y con baja articulación al ciclo de las políticas públicas, lo cual debilita su potencial y los cambios a escala. En la medida que el proceso de participación no forma parte estructurante del proceso democrático ni de la toma de decisiones en la gestión del Estado, su potencial se verá disminuido.

Se trata de un camino que, desde lo político y la gestión pública se debe seguir perfeccionando. Mejorar los canales de difusión de estas instancias, para que pueda acceder a ella personas que se encuentren no solamente en la base de datos de la institución, sino que participe también aquel arriero que está en la alta montaña o bien la señora del negocio de la esquina. Por eso es necesario usar todos los medios de comunicación, desde los tradicionales como la radio hasta los más tecnológicos como el twitter.

En este sentido, una **mayor representatividad** y diversidad de actores participando de las instancias ciudadanas, dará mayor riqueza a los contenidos abordados y existirá un mayor involucramiento para el éxito en el desarrollo de los objetivos trazados.

Por tanto, depende de las autoridades dotar de mayores medios que permitan enriquecer estos procesos, como entregar mayores atribuciones a funcionarios, directivos, autoridades que cuenten con liderazgo y compromiso con la gestión, transparencia en su quehacer que, junto con la capacidad de motivarse, genere compromiso y confianza con la ciudadanía para lograr un país más armónico. Reconstruyéndose las confianzas entre el Estado y la sociedad civil.

Algunas Recomendaciones

A partir de los hallazgos y conclusiones propuestas, es posible entregar una serie de recomendaciones desde una visión de gestión pública.

Sin duda, es un gran desafío el que enfrentamos hoy en día porque se necesitan directivos, autoridades y gerentes públicos en general, con condiciones y competencias de liderazgo, gestión, transparencia en su quehacer, compromiso y accountability.

Los encargados de guiar estos procesos de mayor participación ciudadana deben contar con la capacidad de analizar y comprender el entorno por medio de un pensamiento sistémico y a la vez estratégico, junto con la capacidad de motivarse y motivar a sus equipos para el cumplimiento de la tarea. Además de, como se indica anteriormente, un liderazgo que genere compromiso, lealtad y confianza, que debe trabajar en equipos, pero no sólo construyéndolos, sino que además integrándolos para fomentar las relaciones humanas, solidaridad, apoyo, comprensión y con empatía hacia sus superiores y dirigidos.

Esto requerirá de buenos canales de comunicación efectiva, tanto verticales como horizontales, llegando a la necesidad de ser transversales con todos los interesados para cumplir las labores encomendadas. Respecto de los stakeholders deberá tener manejo sobre variables como gestión de la diversidad, asociatividad y gestión del cambio como componente básico para emprender labores que cruzaran a toda una comunidad de diversos intereses, por lo que deberá generar confianzas y vínculos. Todo esto con una capacidad de negociación, donde deberá buscar consensos para producir beneficios mutuos. Por lo anterior, un gerente público deberá necesariamente tener la capacidad más importante de un ser humano, esto es, asumir con flexibilidad situaciones límites y tener la facultad de sobreponerse a ellas para seguir adelante a pesar de lo adverso del camino.

Bibliografía

Autores

1. Américas Quarterly. (2015). Índice de inclusión social 2015. http://www.americasquarterly.org/charticles/social-inclusion-index2015/social_inclusion_index_2015-spanish.pdf
2. Borja, J. (2009). Gobiernos Locales, Políticas Públicas y Participación Ciudadana. Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental.
3. CLAD. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
4. Constantino, M. (2000). Participación ciudadana. FCE.
5. Cunill, N. (1991). Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. CLAD.
6. De la Maza, G, Flores, D (2009), “Gestión Municipal Participativa”, Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Innovación Ciudadana, Santiago de Chile.
7. De la Maza (2011) Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades, Revista de la Universidad Bolivariana, Vol. 10 N°30. disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v10n30/art03.pdf>
8. De Tezanos-Pinto, P., Cortés, F., & Concha, M. (2016). Participación política y descontento en Chile: Una tensión entre el interés en los temas políticos y la desafección generalizada. Midevidencias 6, 1-6. <http://www.mideuc.cl/wp-content/uploads/2016/MidEvidencias-N6.pdf>
9. Lahera, E. (2002). Introducción a las Políticas Públicas. FCE.
10. Lahera, E. (2004). Política y Políticas Públicas. Serie Cepal.
11. Martinell Alfons (2000). Agentes y Políticas Culturales: Los ciclos de las Políticas Culturales. Programa de formación internacional en gestión y políticas culturales, curso académico 2001-2003. Universidad de Girona.
12. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de Políticas Públicas. Organización para la cooperación y el desarrollo económico. Paris. 2001.
13. Pindado, F. (2004). Gobierno local y participación ciudadana. Intervención Psicosocial.

14. Sandoval Carlos, Sanhueza Andrea, Williner Alicia. La Planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar. Manuales de la CEPAL. 2015
15. Strauss, A; y Glaser, B. (1967). The Discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research. Aldine
16. Trillo-Figueroa, Pablo y Martínez Conde. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. 2003.

Normativa

17. Instructivo Presidencial N°7. para la participación Ciudadana en la gestión pública y deja sin efecto instructivo N°2. SEGPRES; Santiago 06 de Agosto, 2014.
18. Resolución Exenta N°2.517 de 2015. Actualiza norma sobre Participación Ciudadana del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
19. Resolución Exenta N°1.092 de 2015. Fija estructura Orgánica del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
20. Informe Final. Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Consejo Nacional de Participación Ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil. 2017.

Sitios web consultados

21. www.cultura.gob.cl
22. www.gobiernoabierto.gob.cl/politica-para-la-participacion-ciudadana
23. <http://participacionciudadana.subdere.gov.cl>
24. <http://www.ogp.gob.cl>
25. Universidad Diego Portales (2017). Estudio La Otra mitad disponible en <https://drive.google.com/file/d/0B4fkkLDXS8omYkx3T3JXRE1YN0U/view>

ANEXOS

Pautas de Entrevista

Pauta de Entrevista a Agentes Culturales

1. ¿Cómo agente Cultural, Cuál es el rol que usted desempeña en este ámbito?
2. ¿Qué entiende por participación ciudadana?
3. ¿Conoce mecanismos o formas en que el CNCA genera instancias de participación ciudadana a agentes del campo artístico-cultural?
4. ¿Ha participado en alguna de esas instancias? Cuáles, Si es así, ¿Cómo fue la experiencia?
5. ¿Cómo se enteró de este mecanismo de participación?
6. ¿Cuál es el perfil de agentes o participantes en estas instancias? (edad, sexo, miembro organización social, etc.)
7. ¿Cree usted que su participación como agente cultural es considerada valiosa para la toma de decisiones para el CNCA?
8. ¿Cuál es el aporte de la participación ciudadana para la construcción de la Política Cultural?
9. ¿Cuál es su visión respecto al nivel de participación ciudadana en la construcción de la política?
10. ¿Qué factores facilitan la participación ciudadana? ¿qué factores dificultan la participación?
11. ¿Qué recomendaciones daría al CNCA para potenciar la participación ciudadana en sus programas y políticas culturales?

Pauta de Entrevista a Profesionales y Directivos del CNCA

1. ¿Cuál es el rol que usted desempeña en el CNCA en relación a la participación ciudadana?
2. ¿Qué entiende el CNCA por participación ciudadana?
3. ¿Cuál es la importancia que la Ley N° 20.500 tiene para la institución?
4. ¿Qué mecanismos de participación ciudadana implementa el CNCA a nivel nacional y regional?
5. ¿Cómo se difunden los mecanismos de participación?
6. ¿Cómo ha sido el uso o acceso de las personas a los mecanismos de participación establecidos en el último tiempo?
7. ¿Cuál es el rol de organizaciones, asociaciones (sociales/comunitarias) en la construcción de la política a y cuánto inciden en las decisiones finales que adopta el CNCA?
8. ¿Cuál es el aporte de la participación para la gestión institucional?
9. ¿Cómo cree que es el nivel de participación ciudadana en la gestión pública del CNCA?

- ## Organigrama del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes

