

VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores
Instituto de Investigaciones Gino Germani
4, 5 y 6 de Noviembre de 2015

Alejandra Mallol

Universidad Nacional de San Martín – Escuela de Política y Gobierno, Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo; programa conjunto con Georgetown University, Washington D.C//
Licenciada y titulada en sociología, Universidad de Chile. Actualmente estudiante de maestría en Buenos Aires.

alemallol@gmail.com

Eje 4. Producciones, consumos y políticas estético-culturales. Nuevas tecnologías

Cultura y desarrollo en Chile. Análisis del programa Servicio País Cultura *

Palabras clave: desarrollo cultural, políticas culturales, institucionalidad cultural, pobreza y cultura.

*Este trabajo se enmarca en una investigación en desarrollo, que tiene como objetivo general realizar una evaluación social de la política cultural mencionada como caso de estudio, accediendo a la perspectiva de los sujetos involucrados en el programa, respecto de las principales problemáticas planteadas en la investigación.

Introducción

La relación entre cultura, políticas y desarrollo ha evidenciado interesantes cambios en el último tiempo. En décadas recientes hemos visto cómo la noción de desarrollo, que ha estado a la base de las políticas sociales en nuestros países desde la segunda mitad del siglo XX, ha pasado de tener un carácter predominantemente economicista a incluir otras variables del bienestar en sus objetivos centrales, en una perspectiva de inclusión social, crecimiento con equidad y vida digna. Observamos cómo las hojas de ruta se ampliaron a considerar el acceso y calidad en áreas centrales como la educación, trabajo y cultura, en el entendido que el desarrollo de las sociedades de un modo integral debía complejizarse hacia otros elementos de carácter inmaterial y simbólico.

En otras palabras, los aspectos que son fuente de sentido de existencia e identidad, que constituyen aquel marco general en base al cual nos comprendemos y conducimos socialmente, fundamentando nuestras ideas y proyectos, no habían sido parte de la preocupación de las autoridades que definen las políticas sociales para asegurar el bienestar a la población hasta muy hace poco en la región, y aún más tarde en Chile. Sucede que las reformas estructurales ocurridas en el país después del golpe de Estado de 1973 sentaron las bases de un modelo de política cultural no sólo ampliamente rezagado, sino con una fuerte determinación económica liberal, cuyos efectos se mantienen presentes hasta nuestros días.

Por otra parte, en la actualidad los macroindicadores muestran un estado favorable producto de un sostenido crecimiento económico en los últimos veinte años, con cifras históricas de empleo, producción interna bruta y balanza comercial, así como una progresiva disminución de la pobreza¹. Sin embargo, los altos índices de desigualdad en la distribución de los ingresos² se reflejan en una marcada estratificación sociodemográfica, ambiental y cultural, con una gran brecha que separa a quienes se han beneficiado de estos cambios y quienes no, recordándonos día a día la segregación que ha producido el tipo de desarrollo implementado

¹ El índice de pobreza en Chile pasa de 38,6% en 1990 a 14,4% en 2013 (MDS, 2013). Por otro lado, organismos como el Banco Mundial reconocen en Chile una de las economías más sólidas de la región a nivel internacional debido a su alta tasa de crecimiento promedio, sus avances significativos en la reducción de la pobreza y una situación superavitaria de operaciones por parte del Estado (BM, 2015).

² Según la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen), el país presenta para 2013 un índice de Gini de 0,50, cifra que se ha mantenido prácticamente invariable en las últimas décadas. En el mismo año, el índice 10/10 es de 29,1, es decir, el décimo decil de hogares captó casi 30 veces más de los ingresos autónomos nacionales que el primer decil, aumentando esta cifra 1,5pts promedio entre 2006 y 2013 (MDS, 2013).

en el país e indicando con claridad el nuevo foco que las políticas sociales deberían perseguir en este contexto.

Por tanto, la demanda de derechos se ubica directamente en la distinción inclusión/exclusión en una serie de ámbitos de la vida social relacionadas con un mayor acceso a espacios materiales e inmateriales, junto a oportunidades e información que permitan proveer de las condiciones mínimas necesarias para una vida digna. En este punto, el Estado y las demás instituciones políticas tienen un rol clave. Al considerarse por fin las manifestaciones culturales como componente del desarrollo, hoy cabe la necesidad de preguntarse cómo están siendo abordadas y cuáles problemáticas se erigen en el ámbito de las políticas culturales, entendidas como “el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social” (García Canclini, 1987: 26).

En este contexto, el presente trabajo analiza el recorrido de las políticas culturales chilenas buscando identificar sus principales problemáticas actuales, para luego contrastar con un caso práctico de política cultural que reúne objetivos de desarrollo cultural e inclusión social en contextos de vulnerabilidad y aislamiento territorial, llamado Servicio País Cultura, implementado en conjunto por la Fundación Superación Pobreza y el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes de Chile. Así, no sólo interesa conocer las dificultades que afronta la institucionalidad cultural desde la perspectiva del desarrollo e inclusión social, sino también los mecanismos y enfoques que se están implementando para enfrentar dichas problemáticas, los que mediante su visibilización y análisis crítico, pueden contribuir a profundizar lineamientos de acción, mejora y evaluación con miras a la optimización de los programas y políticas para el desarrollo cultural.

En efecto, el trabajo que aquí se presenta corresponde a un extracto de una investigación mayor que busca aplicar una evaluación social al programa en cuestión, con el objeto de trabajar en profundidad y en base a fuentes primarias el desenvolvimiento de las problemáticas planteadas en este artículo. En esta oportunidad, se espera contribuir a la discusión sobre la importancia de las perspectivas conceptuales en el tratamiento público de la cultura y desarrollo, su congruencia práctica, así como su imperativa ampliación hacia modelos más cercanos a la complejidad de las realidades en que viven los grupos históricamente excluidos en el país.

El vínculo cultura-desarrollo

El concepto de desarrollo ha sufrido grandes transformaciones desde su concepción iluminista hasta nuestros días. En términos generales, es posible afirmar que a lo largo de los años ha transitado hacia una progresiva ampliación y flexibilización, incluyendo diversos aspectos o dimensiones de la vida conducentes a mejores niveles de bienestar e inclusión social. En relación con la cultura, se observa una trayectoria desde su lugar como obstáculo al desarrollo material, luego las primeras incitaciones a una mayor consideración de su desarrollo en las políticas nacionales, hasta nuestros días, donde si bien se sigue reflexionando críticamente sobre sus implicancias, prácticamente ya no se discute su importancia para el desarrollo comprendido de manera integral, siendo pensada como la base o la finalidad de cualquier tipo de desarrollo.

El desarrollo como concepto es heredero de la idea occidental de progreso surgida en la Grecia clásica y consolidada en Europa durante la Ilustración, en el supuesto que la razón permitiría descubrir las leyes generales que organizan y regulan el orden social, para así poder ponerla al servicio de la evolución social en beneficio de la gente. Luego, fue asimilado al crecimiento económico y la ampliación de los niveles de producción interna y consumo, asociados a un estatus o calidad de vida (Valcárcel, 2006).

Lo anterior adquirió mayor fuerza luego de la Segunda Guerra Mundial, constituyendo el motivo o justificación de las políticas nacionales en múltiples países. De hecho, suele señalarse como hito fundante en los planteamientos del desarrollo/ subdesarrollo el discurso del presidente Harry Truman en 1949, donde se enfatiza en la superioridad técnica industrial y científica de los Estados Unidos, cuyos beneficios deben ser compartidos con las naciones pacíficas, las que no eran otras que los territorios conquistados por las potencias coloniales, a partir de lo cual comienza a reemplazarse el término “países atrasados” por “países subdesarrollados”, aunque su composición no se ve afectada en lo absoluto, es más, va aumentando en tamaño a medida que se entra en la siguiente fase de la Guerra Fría (Bayardo, 2006).

Luego, en la década del setenta comienzan a entrar en crisis los modelos productivos que determinaban la planificación del desarrollo hasta ese entonces, llegando a su punto más

crítico en 1982, causando estragos en las economías nacionales en el marco de un mercado globalmente interconectado. La coyuntura crítica no sólo impulsó reformas estructurales en los estados en materia productiva y financiera, sino que dio cuenta de la insuficiencia de estos modelos para hacer frente a las necesidades y contradicciones sociales meramente desde una arista económica, material o política, haciendo imperativa la adopción de una visión más compleja. Esto llevó a la posterior flexibilización de la noción de desarrollo, entregando una oportunidad decisiva para el desarrollo de las políticas culturales (García Canclini, 1987).

De esta forma, si en la década de los cincuenta puede hablarse con propiedad de una visión economicista de desarrollo, hacia los setenta y los ochenta, la noción se abre a otros aspectos sociales y subjetivos con los conceptos de “desarrollo humano” del PNUD y luego de “desarrollo sustentable” de la Comisión Brundtland para Naciones Unidas (OEA, 2002). En el caso de la cultura, a través de diversos instrumentos normativos e instancias de diálogo entre gobiernos, la UNESCO lideró la iniciativa para definir los principales lineamientos a ser incorporados por los países, considerando tanto las orientaciones de contenido en lo que a cultura respecto al desarrollo refiere, que incorporaban paulatinamente los diversos contextos locales, junto a la factibilidad de la implementación, con aspectos como presupuesto, institucionalidad y gobernanza. Se comenzaba, por ende, a hablar con más frecuencia del término “desarrollo cultural”.

Si bien en la conferencia general “Principios de la Cooperación Cultural Internacional” de 1966 en París ya se encuentran las primeras aproximaciones a la temática, es en 1970 en la “Conferencia Intergubernamental sobre los Aspectos Institucionales, Administrativos y Financieros de las Políticas Culturales” en Venecia, donde se ubica el hito fundacional de la discusión con miras a la implementación definitiva, con objetivos concretos y una carta de ruta sistemática a seguir por los gobiernos participantes (UNESCO, 1966, 1970).

A partir de lo anterior, y en lo sucesivo en gran medida promovido por la coyuntura de la crisis socioeconómica de los años ochenta, pasaron a discutirse seriamente a nivel académico y gubernamental los temas fundamentales en relación con lo que debía, y aún hoy debe, conformar dicha hoja de ruta, destacando hasta nuestros días los contenidos de la conferencia

de 1982 en México³. En específico, el campo de la cultura pasó a ser visto como un espacio donde se juegan luchas por el reconocimiento, rescate y existencia de manifestaciones culturales diversas, es decir, un espacio de ciudadanía donde podían reivindicarse ciertos derechos de origen cultural, no sólo de grupos particulares, sino de sociedades como un todo.

Esta transformación afecta en gran medida la relación cultura-desarrollo, toda vez que el ámbito de la cultura pasa a ser un componente estratégico para el logro de un desarrollo integral, donde las diferencias culturales se aprecian como oportunidades, despojándose así del carácter de obstáculo al progreso que tuvo en la década de los cincuenta. En el marco del progresismo iluminista industrial, las manifestaciones de la cultura se asociaban con el atraso, con rasgos atávicos que no permitían avanzar hacia el progreso, en referencia a la oposición tradicional-moderno, dos elementos que no podían coexistir si se quería alcanzar un verdadero desarrollo (OEA, 2002).

Por el contrario, en tiempos más recientes, organismos intergubernamentales, académicos y otros expertos, refuerzan la importancia del desarrollo cultural considerándolo ya un fin en sí mismo. El Informe Mundial de Cultura y Desarrollo, “Nuestra Diversidad Creativa” de la UNESCO, como producto final del Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural (1988-1997), señala: “La cultura, por importante que sea como instrumento del desarrollo, no puede ser relegada a una función subsidiaria de simple promotora del crecimiento económico. El papel de la cultura no se reduce a ser un medio para alcanzar fines, sino que constituye la base social de los fines mismos. El desarrollo y la economía forman parte de la cultura de los pueblos” (1997: 4).

Otro caso, es el análisis realizado por el economista Amartya Sen (1998), quien en su texto “*La cultura como base del desarrollo contemporáneo*”, señala el papel fundamental de la cultura en el desarrollo, concebido éste como “un proceso que enriquece la libertad real de los involucrados en la búsqueda de sus propios valores” (1998:1). Esta noción tiene como característica central la expansión de la capacidad humana, referida a las combinaciones de distintos funcionamientos entre los que una persona puede elegir.

³ En esta oportunidad se entrega una de las definiciones de cultura más utilizadas en política cultural: “...en su sentido más amplio, la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias...” (UNESCO, 1982:1).

En este marco, surge una nueva demanda por políticas culturales direccionadas en un sentido más amplio en relación a la existencia humana, más allá de la cultura sólo como arte y patrimonio. Si bien esta idea de cultura sigue predominando en las políticas culturales, se identifica la necesidad de que éstas también permitan definir los modos que las sociedades tienen de comprenderse a sí mismos en el mundo, así como fortalecer la capacidad de tomar decisiones conscientes e informadas acerca de su propio desarrollo (Bayardo, 2006).

Por último, el efecto de fortalecer el lugar de la cultura en el marco de un desarrollo integral, ha logrado que sea mejor considerada en la escala de prioridades institucionales con la que los gobiernos y autoridades políticas operan. Sin embargo, el ámbito donde estas ideas se materializan, es decir, el de las políticas culturales, se encuentra atravesado por la vida real donde múltiples factores entran en juego, tal que los resultados esperados no siempre se encuentran con los resultados finales. A continuación se entregan los principales antecedentes del caso de estudio, el caso chileno. Se comienza por una revisión de la institucionalidad cultural, para luego analizar a partir de esto las características del programa específicamente estudiado.

La política cultural chilena: evolución y problemáticas

Las políticas culturales como un ámbito específico y autónomo de acción de las políticas públicas es un fenómeno relativamente nuevo, que en América Latina recién encuentran mayor institucionalización en la década del noventa del siglo pasado (Garretón, 2008). En Chile, el proceso es aún más tardío, en tanto se puede hablar de la existencia de una institucionalidad cultural organizada y unificada, sólo desde el año 2003 con la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

En el periodo anterior a 1973, se encuentran iniciativas de promoción con origen institucional-estatal asociadas al movimiento cultural y político que se dio en el periodo de la Unidad Popular (1970-73), destacando la creación de una editorial estatal (*Quimantú*), y el apoyo y difusión a las artes, especialmente la música (movimiento Nueva Canción Chilena), a lo largo del país. La dictadura iniciada en 1973 se encargó de dismantelar todo lo existente, introduciendo reformas privatizadoras que redujeron el rol del Estado al mínimo, acentuado por la municipalización en la administración de las políticas referidas a la cultura, lo que dejó este ámbito en un limitado margen de acción, en el marco de un régimen autoritario y

represivo que consideraba toda expresión cultural anterior como contraria y amenazante a los nuevos intereses. Por tanto, no existió un impulso real para apoyar el desarrollo cultural, predominando la censura y falta de pluralismo en todos los niveles posibles (Garretón, 2008). De ahí que este periodo sea comúnmente conocido en el país como el “apagón cultural”.

Sin embargo, a partir de 1990 con el retorno a la democracia, los sucesivos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia⁴ realizan significativos esfuerzos por potenciar este ámbito, los que pueden clasificarse en dos direcciones. Primero, la democratización de la cultura, que procuraba por un lado diferenciarse de las políticas de dictadura, y por otro, de dar continuidad al proceso de democratización política vivido en el momento; y segundo, se da una valoración de lo propio de la cultura y una intervención activa en el desarrollo cultural, a través de líneas específicas de financiamiento, institucionalización e intentos de formulación explícita de una política cultural de Estado, aperturas de espacios de discusión y comisiones participativas del sector, entre otros⁵.

Cabe destacar, en particular, la fuerza que estas iniciativas obtienen en el periodo 2000-2006 bajo el gobierno de Ricardo Lagos, quien definió en su programa hacer de “la cultura el eje de su gobierno”, aludiendo a ésta como la base material del desarrollo, ordenadora de la economía, la política y la organización social. Se observa así la llegada de las ideas sobre desarrollo y cultura promovidas internacionalmente, a un nivel político en el país, , señalando que: “No hay verdadero desarrollo sin un desarrollo de la cultura nacional. El crecimiento genera riquezas materiales y saber técnico, pero sólo la cultura puede otorgar sentido a la vida, y conferir valor a la persona humana y a la sociedad.” (Lagos, 1999:18).

Consecuentemente, en el año 2003 bajo el mismo gobierno de Lagos y luego de una larga espera⁶ se crea la institución que unificaría y explicitaría la política cultural en el país, a saber, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA). El CNCA es un servicio

⁴ Coalición política de centro-izquierda que gana las primeras elecciones democráticas post-dictadura y gobierna por los siguientes 4 periodos electorales: presidentes Patricio Aylwin (1990-94); Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000); Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2000-2006).

⁵ Durante década de los 90 y comienzos del 2000 se crea el grueso de la institucionalidad organizacional y normativa en materia de cultura en el país. Puede mencionarse como hitos fundantes, la promulgación de la Ley de Donaciones Culturales (1990), el Fondo de Desarrollo de la Cultura y las Artes (1992); el Fondo Nacional de Fomento del Libro (1993), y la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2003), como organismo autónomo.

⁶ La discusión de la ley que creó el CNCA duró alrededor de 5 años (de 1998 a 2003), sin contar los esfuerzos previos a la efectiva introducción del proyecto de ley en el Congreso.

público autónomo, descentralizado, con personalidad jurídica, definido como “el órgano del Estado encargado de implementar las políticas públicas para el desarrollo cultural del país”, cuya misión es “promover un desarrollo cultural armónico, pluralista y equitativo entre los habitantes del país, a través del fomento y difusión de la creación artística nacional; así como de la preservación, promoción y difusión del patrimonio cultural chileno, adoptando iniciativas públicas que estimulen una participación activa de la ciudadanía en el logro de tales fines” (CNCA, 2003).

En cuanto a la gestión de este organismo bajo el mando de los sucesivos gobiernos, destaca el aumento sostenido en el presupuesto nacional destinado a cultura⁷, la creación de los dos documentos oficiales que definen la política cultural nacional, “*Chile quiere más cultura. Definiciones de Política Cultural 2005-2010*” y “*Política Cultural 2011-2016*”; así como la profundización en cuanto a acceso, participación y democratización en materia programática, referidos a componentes de formación, infraestructura y fomento de la cultura y las artes (CNCA, 2010-2013).

Si bien es evidente el esfuerzo por constituir jurídicamente y ampliar el campo de las políticas culturales en los últimos años, persisten algunos problemas estructurales que tematizan directamente el modelo en que las políticas son implementadas, específicamente en lo que equidad y pluralismo concierne. El CNCA articula su presupuesto en función de tres principales instrumentos de fomento: fondos concursables de arte y cultura, programas sectoriales y de infraestructura, y transferencias directas a instituciones culturales sin fines de lucro de derecho privado.

En relación a lo anterior, al destinarse la mayor parte de su financiamiento al mecanismo de fondos concursables, un primer problema se refiere al sesgo por selección y contenidos. En efecto, para postular un proyecto que entre a competir por financiamiento es necesario cumplir con los estándares requeridos, que en muchas oportunidades implican la necesidad de contar con una serie de competencias técnicas y educacionales previas, independientes del

⁷ El presupuesto total destinado a Cultura como proporción del Presupuesto Nacional Total (con inflator Dipres) presenta un crecimiento acumulado de 30,8% entre 2003 y 2011 (Dipres, 2014). Mientras, entre 2012-13 se observa un aumento de 3,9%; entre 2013-14 un aumento de 9,5% y entre 2014-15, un aumento de 18,3%, aunque es importante señalar que como proporción del gasto público total, el gasto en cultura se mantiene en los últimos años en 0,4% (OPC, 2013; 2014 y 2015).

proyecto en sí, lo cual en un contexto de alta desigualdad social no se encuentra distribuido de forma pareja en la población objetivo⁸.

Por otro lado, los contenidos no se encuentran aparejados con las iniciativas finalmente financiadas, puesto que la resolución de los contenidos en cultura queda sujeta a las lógicas competitivas del mercado cultural que no necesariamente se condicen con las áreas definidas como prioritarias en las instancias institucionales participativas, como los Planes Culturales Comunales desarrollados por cada municipio, y la definición de la Política Cultural Nacional.

Estos fenómenos no son producto del modelo implementado solamente, sino que tendrían su origen en las reformas introducidas con mayor fuerza en los años ochenta en el país; como señala Karmy et.al: “los paradigmas que hoy rigen la política cultural pública en Chile están ceñidos principalmente a una lógica de libre mercado. Bajo dicho paradigma, las políticas culturales operan bajo un principio de subsidiariedad, lo que tendría antecedentes en los cambios estructurales que implantó el régimen militar y que la democracia heredó” (2013: 39).

En segundo lugar, el carácter preeminentemente subsidiario del Estado en esta materia implica la concentración excesiva en la producción cultural, dejándose de lado áreas importantes como la formación en gestión cultural, así como la recepción y formación de audiencias, que no permiten a los artistas y cultores contar con las condiciones suficientes para su autonomía, creándose así una relación de dependencia de éstos hacia el Estado (Karmy, et.al, 2013).

Por último, en la implementación de estos instrumentos existen problemas de coordinación a nivel interno, inter-institucional, y para con los individuos y grupos a los cuales se destinan las políticas. En este sentido, la estructura de oportunidades en materia de cultura está altamente concentrada en la zona central del país, y no existe un diálogo efectivo entre las diversas áreas, creándose muchas veces una institucionalidad paralela y superpuesta que tiende a competir con la estatal (Garretón, 2008).

⁸ Un tratamiento interesante sobre la desigualdad entre los trabajadores de la cultura y sus condiciones, se encuentra en: *El escenario del trabajador cultural en Chile* (Brodsky, et.al, 2014).

Como resultado, los principales instrumentos de fomento a gran escala reproducen un escenario de condiciones desiguales para la producción artístico-cultural, donde la falta de autonomía, la poca representatividad de los procesos participativos, así como la excesiva concentración regional, evidencian la necesidad de un cambio de foco, una estructuración de diseño que permita dirigir las acciones adecuadamente a los objetivos institucionales y programáticos propuestos para la población, en el marco del desarrollo cultural que se declara seguir.

Favorablemente, se empiezan a evidenciar algunas iniciativas en esta línea, orientadas a la implementación de programas focalizados, con una perspectiva de inclusión y equidad social. Si bien aún forma parte de una unidad pequeña de financiamiento, puede que aquí se encuentren algunas pistas estratégicas para construir una alternativa al modelo que ha primado en las últimas tres décadas en el país. A continuación, se analiza en función de estos temas un caso de política socio-cultural diseñado por la Fundación Superación Pobreza y financiado por el CNCA para su implementación en conjunto, que cursa actualmente su quinto año de implementación a lo largo del país.

El caso del programa Servicio País Cultura

El CNCA, en el marco de su programa Fomento al Desarrollo Cultural Local (FDCL), articulado en torno al eje de *Participación* de la “Política Cultural Nacional 2011-2016”, y la Fundación Superación Pobreza (FSP), en el marco de su Programa Servicio País, establecieron un convenio de colaboración, para implementar el Programa Servicio País Cultura (PSPC) con el apoyo de los municipios locales, que se desarrolla desde 2011 en ciclos de implementación bianual, en 80 barrios y localidades de comunas vulnerables y/o territorialmente aisladas del país (FSP, 2012).

El propósito de la línea FDCL es promover el acceso, creación, emprendimiento cultural local y participación de la comunidad en iniciativas artístico-culturales, entre los habitantes de barrios o localidades que se encuentran en situación de vulnerabilidad socio-económica o aislamiento territorial (CNCA, 2013). El FDCL se implementa en dos modalidades, a saber, el PSPC y el programa Cultura Local desde Centros Culturales, desarrollado durante 2012 con el fin de dinamizar la red de infraestructura cultural en las regiones del país.

Por su parte, la FSP implementa desde 1995 el Programa Servicio País a nivel nacional, que tiene como base conceptual la visión institucional de pobreza y como base empírica el vínculo del profesional que lo implementa con la comunidad intervenida. Para la FSP, la pobreza no se identifica sólo con carencias a nivel material o económico, sino que se fundamenta en una concepción integral del fenómeno, donde intervienen múltiples causas interrelacionadas entre sí: “la pobreza es un fenómeno multifactorial en sus causas, multidimensional en sus manifestaciones, y mutiarquetípico en sus expresiones socioculturales, cuya superación requiere necesariamente una mirada y una estrategia integradora” (FSP, 2013: 10).

En función de lo anterior, identifica cinco dimensiones fundamentales en las que se manifiesta la condición de pobreza, que se corresponden a su vez con los ámbitos de acción o modalidades del programa: trabajo, salud, educación, hábitat/vivienda y cultura. El modelo de intervención, por tanto, se basa en la relación entre el problema central a trabajar en el territorio, que está vinculado directamente a uno o más de los cinco ámbitos del bienestar, la provisión de servicios a través de las actividades programadas en un plan de trabajo anual, y el vínculo generado entre los profesionales y la comunidad (personas u organizaciones) (FSP, 2013).

Este vínculo entre los ejecutantes y los usuarios del programa es la base del modelo promocional de intervención, que no contempla transferencias de recursos, sino instalación de capacidades, sustentado en el reconocimiento de las personas de la comunidad como sujetos activos de sus propios procesos de desarrollo; en el establecimiento de confianza y compromiso entre los/as profesionales y quienes participan del Programa; y en la constante comunicación y negociación de expectativas entre ambos. Este vínculo se sustenta en el hecho que los/as profesionales viven en las comunas de intervención, estableciendo una relación permanente como vecinos y vecinas de la misma comunidad (FSP, 2013).

En este sentido, el principal propósito del programa en sus cinco ámbitos es vincular a las personas en contextos de vulnerabilidad social y territorial a las oportunidades necesarias para identificar, activar, movilizar y potenciar sus recursos, mediante la realización de necesidades, desarrollo de capacidades, restitución de derechos, creación y fortalecimiento de capitales individuales y organizacionales, y la mitigación de riesgos sociales (FSP, 2013).

En el ámbito cultura, la alianza entre la FSP y el CNCA se orienta a contribuir al desarrollo cultural y al fortalecimiento de la identidad local en comunidades en contextos de vulnerabilidad social, promoviendo procesos de planificación de la gestión cultural comunal con la activa participación de las personas, organizaciones y comunidades. Esta meta implica una intensa movilización de recursos de todo tipo, llamando a actores de múltiples orígenes, tanto estatales como no estatales y de la sociedad civil.

El propósito general en este caso se desagrega en cuatro objetivos específicos, buscando que personas y organizaciones que viven en comunas, barrios y/o localidades en situación de vulnerabilidad socioeconómica y aislamiento territorial, puedan desarrollarse en: (i) el reconocimiento del patrimonio inmaterial e identitario; (ii) el desarrollo de capacidades y recursos de gestión cultural local; (iii) la conexión a la estructura de oportunidades artística y cultural y, (iv) la participación en los procesos de planificación cultural comunal, con el apoyo de jóvenes profesionales y la institucionalidad local, pública y privada (FSP, 2012).

Para la implementación del PSPC, ambas instituciones (CNCA-FSP) suscriben convenios de colaboración tripartitos con los municipios de las comunas focalizadas, los que constituyen el ente promotor y facilitador del desarrollo artístico-cultural en el territorio, así como el gestor y articulador de la participación de los actores locales en los procesos de planificación y gestión cultural comunal. Las municipalidades posibilitan la inserción institucional y territorial de los profesionales Servicio País y tienen un rol protagónico en la concreción de las acciones programáticas, así como en la sostenibilidad temporal de las redes y capacidades que se gesten en el desarrollo de cada intervención (FSP, 2013).

Así, el PSPC está diseñado para dejar instalados en el territorio, tanto en las comunidades como en los municipios, las competencias y capacidades necesarias para habilitar a los actores en la resolución autónoma de sus propios proyectos y desafíos en materia de cultura. De ahí que el programa se proyecte en límites temporales acotados, de modo de evitar generar relaciones de dependencia entre estos actores y las instituciones ejecutoras, en este caso la FSP y el CNCA.

A la fecha, se han implementado dos planes bianuales de trabajo, a saber, el Ciclo 2011-13 y el 2013-15, actualmente en curso. El primer ciclo contempló el desarrollo de dos fases (“Apresto, Consolidación y Desarrollo” y “Proyección y Sustentabilidad”), orientadas a

abordar los dos primeros objetivos específicos descritos anteriormente (*i* y *ii*). La primera se centró en la articulación de tres componentes: formación y capacitación, gestión de proyectos e itinerancias artísticas; mientras la segunda da continuidad a la anterior a través del desarrollo de capacidades y competencias para la gestión cultural local, la asociatividad y articulación de redes, así como la gestión de iniciativas y proyectos para el desarrollo artístico-cultural local (FSP, 2012).

Una síntesis de la cobertura y algunos de los principales resultados se muestra a continuación:

| Tabla 01. Principales resultados PSPC ciclo 2011-2013 (FSP, 2012^a y 2013) | |
|---|--|
| 49 | Municipios suscritos a Convenios Tripartitos (FSP-CNCA) |
| 80 | Intervenciones en barrios/ localidades realizadas |
| 94 | Profesionales de implementación del PSPC contratados |
| 48 | Funcionarios municipales becados para formarse en Gestión Cultural |
| 5.577 | Personas de la comunidad participantes de las actividades |
| 48 | Comitivas Culturales desarrolladas en las comunas focalizadas |
| 219 | Postulaciones de artistas y colectivos recibidas para las Comitivas Culturales |
| 213 | Proyectos Culturales gestionados con el apoyo de los profesionales PSPC |
| 80 | Presentaciones desarrolladas en los barrios o localidades |

En cuanto al actual ciclo 2013-15, algunos elementos diferenciadores respecto al anterior tienen que ver con la focalización en diferentes comunas (renovación/finalización de convenios e inclusión de otros nuevos), la orientación a la elaboración de un Plan Municipal de Cultura en forma participativa y el fortalecimiento de capacidades en actores locales para la gestión cultural comunitaria. Este nuevo ciclo incluiría además los dos últimos objetivos específicos descritos anteriormente (*iii* y *iv*), e implica la organización del trabajo en 3 ejes:

- a. La participación comunitaria en la planificación cultural comunal: comprende la actualización de información previa disponible y la construcción de un diagnóstico participativo destinado a conocer la situación de desarrollo artístico y cultural comunal y las aspiraciones de la comunidad en esta materia; ambas dimensiones constituyen la base para la construcción de Planes Municipales de Cultura (PMC) con la participación activa de la comunidad.
- b. La conexión a la estructura de oportunidades artística y cultural: comprende el reconocimiento y la difusión de la oferta artística y cultural local ampliando oportunidades y generando nuevos espacios para el desarrollo y la puesta en valor de

las expresiones más representativas de las comunidades locales; la difusión en la comuna de la oferta artística cultural regional y nacional, así como otras oportunidades de desarrollo de iniciativas en este ámbito, y la elaboración e implementación de una Programación Artística Local, que articula el desarrollo de actividades artístico-culturales definidas por el PSPC y otras de iniciativa municipal o comunitaria.

- c. El desarrollo y fortalecimiento de recursos y competencias para la gestión cultural comunitaria: comprende la entrega de herramientas de gestión cultural local, a través de un plan de formación continua destinado a agentes culturales, artistas y cultores locales; el desarrollo de otras actividades formativas, tales como las Comunidades de Aprendizaje, y el desarrollo de competencias en las comunidades a través de la experiencia de gestión participativa en proyectos e iniciativas artísticas y culturales, vinculadas al diseño e implementación del Plan Municipal Cultural.

En el primer año (ciclo 2013-14) se pone énfasis en establecer el vínculo con la comunidad, activando su interés y su participación en los procesos de desarrollo cultural comunal. Mientras en el segundo año (ciclo 2014-15), se enfatiza en consolidar el trabajo con la comunidad en torno a los Planes Municipales de Cultura, movilizar los recursos y capacidades locales, y generar las condiciones que den sustentabilidad al trabajo de las comunidades, y dejar conectadas a las personas y municipios con la estructura de oportunidades más amplia del territorio (FSP, 2013).

En relación a la cobertura, sin embargo, cabe señalar que el programa está mostrando signos de reducción. En la actualidad, trabaja con 44 comunas del país, con un total de 58 profesionales contratados, lo que implica una reducción de 5 comunas y 36 profesionales respecto del ciclo anterior (CNCA, 2014). Este antecedente indica, por un lado, la existencia de casos que finalizaron antes de terminar el plan en dos ciclos, y por otro lado, las comunas incorporadas después de 2011, que aún no terminan el primer ciclo, contarán con un contingente de recursos humanos e institucionales menor al anterior aumentando la carga para los ya existentes, lo que podría afectar los resultados y los impactos esperados.

Implicancias para la institucionalidad cultural

A partir de la descripción realizada pueden identificarse 4 líneas de análisis principales, que dialogan con las problemáticas identificadas anteriormente en el funcionamiento de la institucionalidad cultural en el país:

Condiciones de desigualdad para la producción artística-cultural: el programa se encuentra dirigido a comunidades de alta vulnerabilidad social, intermediando entre las necesidades culturales de los sujetos y la oferta programática estatal. El resultado esperado se orienta a que las capacidades queden instaladas en los territorios y los sujetos conectados a la estructura de oportunidades en materia de cultura, luego de pasar por las primeras fases de apresto, en que aparece como una prioridad el desarrollo de capacidades y competencias a través de la formación para la gestión de iniciativas para el desarrollo artístico-cultural. Un impacto a esperar de este componente sería la igualación de las condiciones para acceder a los instrumentos de fomento estatales, aunque sólo para los grupos más vulnerables. Queda por evaluar, por ende, los efectos de esta problemática para las capas medias y medias-bajas de la población, que no califican para entrar al programa.

Participación en los contenidos de cultura: la participación ciudadana es uno de los ejes prioritarios de gobierno en materia de política cultural, lo que en el caso de los instrumentos libres de la institucionalidad cultural no se ve representado, debido al sesgo por contenidos que genera el mecanismo de financiamiento directo. En este caso, la participación ciudadana en la planificación cultural es un eje de trabajo en sí mismo, al que los sujetos acceden hacia el fin del último ciclo. A través de este componente se busca generar los instrumentos exigidos a los municipios del país que contienen los principios orientadores en materia cultural para cada comuna, llamados Planes Municipales de Cultura.

Luego, en el marco del programa se relacionan los resultados obtenidos al componente de desarrollo de capacidades para la gestión participativa en iniciativas artísticas y culturales (punto (c), revisado más arriba), vinculando lo diseñado con lo implementado, desde un enfoque comunitario. El riesgo que se corre en este punto, es que los planes sean elaborados sólo con la participación de los usuarios del programa, dejando fuera otras organizaciones y actores representativos de la cultura local en cada comuna participante.

Autonomía de los trabajadores de la cultura: los diversos componentes en que se trabaja y refuerza la gestión cultural local señalan que este aspecto se encuentra bien cubierto por el programa, fomentando la independencia de los sujetos respecto del programa y movilizándolo sus propios recursos. Sin embargo, en materia de formación de audiencias –la otra consecuencia identificada en este aspecto–, el programa no se pronuncia ni señala línea de trabajo alguna. Esto levanta algunas dudas sobre las condiciones que enfrentarían los cultores una vez finalizado el programa en su comuna, es decir, si todas las competencias y habilidades adquiridas para su autonomía permitirán el trabajo en cultura en su propia localidad.

Concentración regional y coordinación inter-institucional: como se mencionó previamente, tanto la oferta, como la infraestructura y consumo cultural se encuentran altamente concentrados en la zona central del país, especialmente en la región Metropolitana (OPC, 2014). Por otro lado, si bien el CNCA, como principal institución cultural estatal, centraliza gran parte de las iniciativas de intervención y financiamiento, en la implementación se encuentran problemas de coordinación con otros programas e instituciones, así como en relación a los intereses locales.

El programa analizado contribuye a la descentralización regional en las oportunidades culturales, en razón a su intervención focalizada con representación nacional, presente en localidades muy diversas en términos geográficos y socio-culturales. Sin embargo, su implementación depende de la acción coordinada entre agentes del CNCA, la FSP y los municipios locales, lo cual implica grandes desafíos en el levantamiento de recursos mancomunados, convergencia de visiones y consenso en lo que a objetivos estratégicos unificados y definidos concierne, todo en el marco de la tensión nacional-regional. Por esto, dilucidar los desafíos que se presentan y su resolución requeriría de mayor evidencia empírica, ante la ausencia del tratamiento este aspecto en las fuentes documentales revisadas.

Reflexiones finales

Este trabajo tuvo como finalidad analizar las dinámicas del desarrollo cultural en la institucionalidad cultural estatal chilena, a través de un caso específico como es el programa Servicio País Cultura. El interés de mostrar este análisis reside en la importancia de reflexionar críticamente sobre los lineamientos que se siguen en materia de cultura, así como las bases conceptuales en las que descansa, lo que García Canclini (1987) llama “las bases conceptuales de las acciones culturales”, desde una perspectiva que contempla no sólo los desafíos, sino también las posibles respuestas.

En este sentido, el análisis del programa, lejos de representar una solución definitiva a los problemas de la institucionalidad cultural, permite identificar como un caso único en el país, líneas complementarias de trabajo a los instrumentos ya existentes, que de ser mejor potenciadas y llevadas a una posición prioritaria, podrían contribuir al cumplimiento de algunos de los objetivos estratégicos en materia de cultura a nivel nacional. Así, la atención se centra en comprender los fundamentos que nutren todas las acciones públicas, evaluando su continuidad y coherencia en la práctica, a través de un caso real como el programa analizado.

Por otro lado, es posible observar la repercusión de las tendencias internacionales en la transformación del vínculo cultura-desarrollo a nivel nacional, las que no sólo han quedado plasmadas en sus ejes prioritarios, sino que sumado al contexto actual de la sociedad chilena, sitúan a la inclusión de la diversidad y la equidad como el principal objetivo estructural a lograr a través de las políticas públicas culturales. En base a lo revisado anteriormente, resulta claro que el ámbito de la cultura es fundamental para un desarrollo comprendido integralmente, en un escenario social donde la población se encuentra demandando mayor participación e igualdad en la distribución de las oportunidades sociales. Este cometido no puede lograrse sin considerar la llamada dimensión cultural.

Por último, se espera haber contribuido a la reflexión crítica e informada sobre los aspectos teóricos y prácticos que subyacen al modo en que se conduce la política cultural nacional, en referencia a qué parámetros se diseña e implementa, y cuáles son los principales focos en relación al futuro que como sociedad queremos vivir. El paso siguiente será profundizar en la evaluación social sobre el caso particular, con el fin de reunir la evidencia empírica suficiente sobre los alcances y desafíos en este área de las políticas de desarrollo cultural.

Referencias bibliográficas

Bayardo, R., 2006. *Cultura y Desarrollo: ¿nuevos rumbos y más de lo mismo?*. En II Encuentro de Estudios Multidisciplinarios em Cultura, 3 a 5 de maio de 2006, Salvador Bahia, Brasil.

Brodsky, J., Negrón, B., Pössel, A. (2014). *El escenario del trabajador cultural en Chile*. Publicación Proyecto Trama / Observatorio Políticas Culturales, Santiago de Chile.

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes [CNCA]. (2014). *Servicio País Cultura*. Disponible en sitio web: <http://www.cultura.gob.cl/>

_____ (2013). *Estudio para la elaboración de Línea Base del Programa de Fomento al Desarrollo Cultural Local*. CNCA, Valparaíso, Chile.

_____ (2010-2013). *Cuentas Públicas 2010, 2011, 2012 y 2013*. Disponibles en: <http://www.cultura.gob.cl/institucion/cuenta-publica-participativa/>

_____ (2003). *Ley 19.891 que crea el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes*. CNCA, Valparaíso, Chile.

Dirección Nacional de Presupuesto (DIPRES), 2014. *Cifras oficiales de presupuesto en cultura 2003-2011*. Disponible en sitio web: www.dipres.cl

El Banco Mundial [BM]. (2015). *Chile, panorama general*. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview#1>

Fundación para la Superación de la Pobreza [FSP]. (2013). *Primer Informe Técnico de Avance Servicio País Cultura Ciclo 2013-2014*. FSP, Santiago de Chile.

_____ (2012). *Plan de Trabajo 2012-2013*. FSP, Santiago de Chile.

_____ (2012^a). *Segundo Informe Técnico de Avance Servicio País Cultura Ciclo 2012-2013*. FSP, Santiago de Chile.

García Canclini, N. (1987). *Políticas Culturales en América Latina*. Editorial Grijalbo, México.

Garretón, M. A. (2008) . *Las políticas culturales en los gobiernos democráticos en Chile*. En Albino, A. y Bayardo, R. (orgs.) *Políticas Culturais na Ibero-América*. EDUFBA, Salvador.

Karmy, E., Brodsky, J., Facuse, M., y Urrutia, M. (2013). *El papel de las políticas públicas en las condiciones laborales de los músicos en Chile*. CLACSO-ASDI, Santiago de Chile.

Lagos, R. (1999). *Programa de Gobierno de Ricardo Lagos, "Para Crecer con Igualdad"*. Centro Manuel Henríquez, Santiago de Chile.

Ministerio de Desarrollo Social [MDS], (2013). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica, CASEN*. MDS, Santiago de Chile.

Observatorio de Políticas Culturales [OPC]. (2015). *Situación Presupuestaria en Cultura 2015*. Disponible en:

<http://www.observatoriopoliticasculturales.cl/OPC/wp-content/uploads/2014/11/Informe-Presupuesto-en-Cultura-2015-OPC-final-3.pdf>

_____ (2014). *Situación Presupuestaria en Cultura 2014*. Disponible en:

<http://www.observatoriopoliticasculturales.cl/OPC/wp-content/uploads/2014/05/Informe-Presupuesto-en-Cultura-2014-OPC.pdf>

_____ (2013). *Situación Presupuestaria en Cultura 2013*. Disponible en:

<http://www.observatoriopoliticasculturales.cl/OPC/wp-content/uploads/2013/04/Informe-Presupuesto-en-Cultura-2013-OPC.pdf>

Organización de Estados Americanos [OEA]. 2002. *La Cultura como Finalidad del Desarrollo*. Documento para el Seminario de Expertos en Políticas Culturales, Vancouver, Canadá, marzo 18 y 19 de 2002

Sen, A. (1998). *La cultura como base del desarrollo contemporáneo*. Extraído de Diálogos UNESCO. Disponible en: <http://www.unrc.edu.ar/publicar/25/dos.html>

Valcárcel, M., 2006. *Génesis y Evolución del Concepto y Enfoques sobre el Desarrollo*. Documento de Investigación. Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Fuentes documentales:

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (1997). *Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, Nuestra Diversidad Creativa*. Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, París, septiembre de 1996.

_____ (1982). *Declaración de México sobre las Políticas Culturales*. Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales (Mundiacult), México, D.F., 26 de julio al 6 de agosto de 1982.

_____ (1970). Primera Conferencia Intergubernamental sobre los aspectos institucionales, administrativos y financieros de las Políticas Culturales. Venecia, 24 de agosto al 2 de septiembre de 1970.

_____ (1966). *Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional*. París, 4 de noviembre de 1966.