



Abril | 133
2013

Serie Informe SOCIEDAD Y POLÍTICA

Transparencia y Control en el Uso de los Recursos Públicos para el Financiamiento de la Cultura Chilena

**Cristián Antoine F.
Daniel Montalva A.
Dana Brablec S.**

ISSN 0717-4093

Cristián Antoine F. es doctor en ciencias de la información e investigador adjunto del programa Sociedad y Política de Libertad y Desarrollo.

Daniel Montalva A. es abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y abogado del programa Legislativo de Libertad y Desarrollo.

Dana Brablec S. es científica política de la Pontificia Universidad Católica de Chile y colaboró como ayudante de investigación del programa Sociedad y Política de Libertad y Desarrollo.

Los autores agradecen los comentarios de Álvaro Bellolio y José Francisco García de Libertad y Desarrollo.



Índice

Resumen Ejecutivo	5
1. Introducción	7
2. Principios en el Financiamiento de la Cultura	7
2.1. El Principio de Colaboración en el Financiamiento de la Cultura	11
2.2. El Principio de Toma de Distancia en la Asignación de los Recursos Públicos	12
2.3. El Principio de Rendición de Cuentas y “Devuelta de Mano”	15
3. Tratamiento Jurídico de los Organismos Culturales en la Experiencia Chilena	18
3.1. Donaciones de Privados	18
3.2. Aportes Estatales	19
4. Transparencia en las Organizaciones Culturales en Chile	24
5. Lineamientos de Propuestas	28
6. Conclusiones	30
7. Referencias Bibliográficas	31

Resumen Ejecutivo

La producción de cultura es un elemento clave del desarrollo íntegro y natural de cualquier sociedad. De lo anterior surge la necesidad de analizar el actual modelo bajo el que se cultivan las artes en el país, reordenar sus funciones y comprender tanto sus virtudes como defectos, dado el contexto actual en el que está inmerso.

El siguiente informe tiene como objetivo presentar tal análisis, procurando entregar un marco teórico y fáctico que haga posible esclarecer las dudas e incertidumbres que rodean la institucionalidad vigente, a través de la exposición de antecedentes que nos entreguen una perspectiva clara, al mismo tiempo que proponiendo un marco de principios que permita generar una sustentabilidad saludable del sistema y sus políticas.

En una primera parte se expondrán las categorías clave para entender el fondo del análisis presentado, dando especial énfasis a aquellos temas que ayudan a completar y dar coherencia global al concepto de *accountability*, explicando la relevancia que tiene en la forma de hacer gestión hoy día.

Siguiendo lo anterior se propondrán tres principios en los cuales se ahondará la segunda parte del informe, principios que establecen relación con los conceptos guía, fundamentales para crear un sólido marco teórico en la formación y ejecución de política cultural hacia el futuro, como es el acceso a la información. A continuación se mencionarán las normas jurídicas en las cuales se basa la institucionalidad cultural chilena y la asociación que esta tiene con respecto a algunos de sus defectos y que afectan directamente el uso eficiente de recursos, junto a la descripción de casos de política local en donde se vulneran los principios guía y que develan la hipótesis de una política cultural partidista.

A fin de sustentar la propuesta general, se exhibirá además un mapa descriptivo de las actuales organizaciones. Tal esquema entrega una mirada informada

y objetiva en cuanto a entender los tipos de conductas que sostienen las organizaciones culturales en el país.

En el capítulo siguiente se incluyen los montos de los valores que se entregan a estas organizaciones, con el fin de proveer una perspectiva real de la dimensión de los problemas que afectan al sistema. Todo lo anterior englobado en una propuesta proactiva, enmarcada en el quinto capítulo, que pretende orientar las políticas públicas hacia estos organismos y guiarlas hacia la proyección de los valores y principios de una sociedad libre.

Transparencia y Control en el Uso de los Recursos Públicos para el Financiamiento de la Cultura Chilena

1. Introducción

En la actualidad, en las sociedades libres, el sector de la cultura y las artes se alimenta gracias a contribuciones provenientes tanto de fondos públicos (de los distintos niveles de gobierno) como privados. Es decir, hoy día el financiamiento de las organizaciones del sector se nutre tanto de aportes del tesoro público como del mercado, representado por los consumos de las familias, la publicidad (sobre todo en la radio, la televisión y la prensa escrita) y las contribuciones privadas en forma de mecenazgo y patrocinio. No cuesta asumir, entonces, que exista una amplia variedad de organizaciones culturales que tienen financiamiento público (como un Museo Nacional, por ejemplo, o un Teatro Municipal), y que reciben todo o parte de los recursos que necesitan para su funcionamiento, de aportes provenientes de asignaciones presupuestarias que tienen su origen en el fisco. También funcionan organizaciones culturales privadas, que se financian sustancialmente por la oferta al mercado de sus bienes, productos o servicios culturales, pudiendo captar fondos públicos a través de concursos orientados al subsidio a la oferta o aportes privados con descuentos tributarios. En resumidas cuentas, el financiamiento de los organismos culturales tiene diversas aristas, por lo que su estudio, especialmente en Chile, es interesante para futuras propuestas de políticas públicas, en el marco de un futuro Ministerio de la Cultura.

2. Principios en el Financiamiento de la Cultura

Para analizar las implicancias del financiamiento de la cultura y las artes, es interesante tomar como modelo el ejemplo centroeuropeo, esto es, el propio de un sistema con fuerte presencia estatal, pero que reconoce activamente la participación privada, debido a que en Chile predomina también un sistema mixto de financiamiento de la actividad cultural. En nuestro caso, es habitual que para la industria de la cultura sean normalmente mayores los flujos financieros provenientes del sector privado (venta de bienes y servicios, publicidad, patrocinio), mientras que para los bienes culturales públicos (especialmente de carácter patrimonial y de

archivo) todavía sigue siendo determinante el apoyo estatal, aun cuando se aprecia una cierta tendencia a que el Estado financie también espectáculos en vivo.

La línea de demarcación no es, sin embargo, estable ni se encuentra bien delimitada, siendo frecuente que, por un lado, las financiaciones públicas ayuden cada vez más a las industrias culturales, y por el otro, las inversiones privadas estén también más dispuestas al apoyo del patrimonio artístico, histórico y museístico.

A medida que la arquitectura institucional dispuesta para la administración pública de la cultura y las artes evolucionó, encontrando el propio concepto de cultura nuevos campos de expresión y desarrollo, variaron los enfoques, tanto de la presencia del Estado en el campo cultural como de sus modelos de sostenibilidad y de financiación, los modos de relación con la sociedad, los criterios de asignación de recursos, el estilo y alcances de la gestión pública y el orden de las prioridades en el apoyo a la cultura misma.

También, por supuesto, estos cambios han ido modificando el sentido de la participación del Estado en la promoción de la cultura y las artes, desde aquel compromiso decimonónico por su promoción y facilitación en el contexto colectivo de civilización de la población, hasta el convencimiento actual de que se trata de uno de los factores relevantes de las estrategias globales del desarrollo nacional.

Estos planteamientos están firmemente arraigados, además, con los de defensa y promoción de las libertades civiles contenidas en la Constitución Política de 1980 y en su versión reformada del año 2005, así como en el papel fundante de la cultura en la configuración de la Nación, principio también presente en la misma Carta Constitucional chilena.

Como se sabe, los objetivos buscados a través de una intervención pública en la cultura, implícitos o más frecuentemente codificados de forma explícita en la Constitución de cada país, son básicamente los mismos en muchas latitudes: a) la conservación del patrimonio artístico e histórico; b) el apoyo a la creación y producción artística, y la innovación; c) la ampliación del acceso y de la participación en la cultura; y d) la protección al pluralismo y a la libertad de expresión. En cambio, lo que varía de país en país es el énfasis y el grado de prioridad que se le atribuye a cada uno de estos objetivos, generando distintos modelos gubernamentales para conseguirlos.

Los modelos institucionales que se derivan de estos énfasis pueden ocuparse tanto de la forma de intervención, que puede ser directa o indirecta, como de las relaciones de centralización/descentralización existentes en los distintos niveles de gobierno.

De modo que, tanto en el ámbito estatal como en el local, la intervención pública en la cultura puede ser directa¹ cuando es dirigida por un sector integrado directamente por la administración (ministerio, instituto o departamento cultural de una región, municipio, etc.), o indirecta, cuando opera a través de “agencias para la cultura”². Estas son públicas y, sin embargo, mantienen cierta autonomía respecto a la administración misma.

Lo que podría haberse entendido por el “modelo chileno” pareció quedar definitivamente delimitado a contar del año 2003, fecha en que se creó el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA en adelante) con la misión de 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 estimularan una participación activa de la ciudadanía en el logro de tales fines³.

Con la creación del CNCA se pretendió asegurar una coordinación permanente entre todos aquellos organismos del Estado chileno que tenían competencias en materias culturales. En efecto, a poco de iniciado su mandato, el ex Presidente Ricardo Lagos dispuso personalmente la instalación de una coordinación permanente de los organismos gubernamentales que cumplieran funciones en el ámbito cultural y que se encontraran bajo la dependencia de distintos ministerios, tales como la División de Cultura del Ministerio de Educación, la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, la Dirección de Relaciones Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento de Cultura del Ministerio Secretaría

¹ En la posguerra, el primer modelo de intervención directa operante en una democracia fue en 1959, el Ministerio para la Cultura Francesa guiado por André Malraux. Sin embargo, desde 1946, el economista John Maynard Keynes había inspirado el primer caso de intervención indirecta, proponiendo al gobierno británico la creación del *Arts Council of Great Britain*, del cual además fue el primer presidente. La idea de que la intervención del Estado en el espacio de la cultura y de las artes (aunque la protección del patrimonio histórico artístico no hacía parte de las competencias propias de la agencia) no tuviese que depender directamente de la administración, sino que se confiara a un organismo público parcialmente independiente, se basaba en la teoría del *arm's length principle*. Según dicha teoría, entre el gobierno y la administración de los recursos a las artes era prudente y oportuno conservar la “distancia de un brazo”.

² El modelo de una intervención por medio de una agencia enfocada principalmente en las artes tuvo seguidores en los países nórdicos y escandinavos, así como en Japón y, sobre todo, en los Estados Unidos. En este último país se puede destacar el efecto catalizador producido por la creación, en 1966, de la Agencia Federal para la Cultura, el *National Endowment for the Arts*. Todos los otros 52 estados de la Unión construyeron una amplia y ramificada red de *Arts Councils* públicos destinados al apoyo de las artes.

³ El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, responsable de la formulación de políticas de Estado (y no de gobierno) en materias de arte y cultura, fue creado el 4 de junio de 2003, y está conformado por un directorio de 11 miembros: un ministro de Cultura y presidente del Consejo, un representante del ministerio de Relaciones Exteriores y otro de Educación, cinco personalidades de la cultura, dos académicos y un Premio Nacional. Además, es asesorado por un comité consultivo formado por 15 integrantes representantes de las artes musicales, visuales y audiovisuales, teatro, danza, literatura, artes populares, patrimonio cultural, culturas originarias, universidades, industrias culturales, corporaciones y fundaciones de derecho privado, y la empresa privada.

General de Gobierno y el Consejo de Monumentos Nacionales. Esta sería la base de la nueva institucionalidad pública de la cultura en el país⁴.

Ahora bien, es de gran importancia recordar la definición entregada por UNESCO sobre políticas culturales: ellas corresponden al “conjunto de principios operacionales, prácticas sociales conscientes y deliberadas y procedimientos de gestión administrativa y presupuestaria, de intervención o no intervención que deben servir de base a la acción del Estado tendiente a la satisfacción de ciertas necesidades culturales, mediante el empleo óptimo de recursos materiales y humanos de los que la sociedad dispone en un momento dado”⁵.

De ellas ha dicho el especialista argentino Néstor García Canclini, que son el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones privadas y las asociaciones comunitarias a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales dentro de cada nación y obtener consenso para un tipo de orden o de satisfacción social⁶.

Mientras tanto, el concepto de políticas públicas en cultura, como hemos tenido ocasión de señalarlo⁷, lo extenderemos a aquellos instrumentos de trabajo que guían la acción del Estado y sus distintos órganos de expresión para el diseño y ejecución de programas y proyectos con objetivos de interés cultural y artístico, insertándose en un determinado contexto social y estructura de poder. Se trata por cierto de propuestas de mediano y largo plazo que, por una parte, se extienden desde el Estado y, por otra, se orientan por los principios planteados en los proyectos políticos de los gobiernos de turno.

La definición de políticas culturales es un camino para ordenar la gestión pública de la cultura según procesos, sectores, regiones y actores, de una manera tal que los recursos públicos, siempre escasos, sean aplicados de manera adecuada y puedan lograr cambios significativos en la sociedad.

El Estado y su política de cooperación cultural fundamentarán de manera transversal la ejecución de muchas de las políticas culturales existentes. La sociedad –en su diversidad– es la que debe decidir hacia dónde quiere que se dirija la cultura, cuáles son sus tendencias más importantes y sus urgencias más reconocidas, de tal modo que esos rumbos de país definan, a su vez, los propios caminos de la colaboración. Para ello, es necesario introducir mejores mecanismos de transparencia que aseguren el debido “*accountability*” de las organizaciones a

⁴ La idea de una entidad de control de las organizaciones culturales del Estado no es original, sino que surgió del tercero de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia.

⁵ UNESCO. Conferencia de Mónaco, 1967.

⁶ García Canclini (1987).

⁷ Antoine; Brablec (2011).

los ciudadanos y un más decidido compromiso por “devolver la mano” a la comunidad que es de donde salen, en definitiva, los recursos.

Tres cuestiones previas aparecen aquí como relevantes para comprender a cabalidad el tipo de tensiones que estas organizaciones culturales provocan al sistema de financiamiento de la cultura⁸: el principio de colaboración, el principio de toma de distancia en la asignación de los recursos públicos y el principio de rendición de cuentas y “devuelta de mano”.

2.1. El principio de colaboración en el financiamiento de la cultura

Consistentemente con los idearios de una sociedad libre que reconoce en las personas y su iniciativa el principal motor del desarrollo, es valorable la concurrencia de distintos actores llamados a intervenir en lo cultural, realizando actividades conjuntas y aunando esfuerzos en pos de una mejora cuantitativa y cualitativa de sus actuaciones y de los resultados que se deriven de las mismas⁹.

Ello es necesario porque las necesidades culturales son, a medida que aumenta el nivel de desarrollo social, político y económico de una comunidad, cada vez más numerosas. En la atención de este mosaico de exigencias, cuya satisfacción garantizan los distintos poderes públicos, es donde se ponen en juego los principios de subsidiariedad, de igualdad y de solidaridad que van a informar ese principio general de la colaboración necesaria entre el Estado y los particulares.

Para ello es imprescindible que los poderes públicos intervengan solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida, en el plano de la satisfacción de ciertas necesidades culturales, no puedan ser alcanzados de manera suficiente por aquellos que se encuentran más próximos a la misma.

Tejer esos equilibrios institucionales de manera coherente y ponderada es la fórmula que garantiza que ningún ciudadano tenga dificultades de acceso a la cultura; que ningún territorio quede descolgado de la dinámica de estímulo y

⁸ Por “sistema de financiamiento de la cultura”, hemos de entender, siguiendo a algunos especialistas del área como Alfaro Rotondo, S. (2010, 17 de junio). El Financiamiento del Arte y la Cultura en Debate. *El Comercio*. Álvarez, L. (1997). La Gestión Cultural y el Financiamiento de las Artes y la Cultura. [Paper]. *Prisma*(8), 17, Antoine Faúndez, C. (2011). *Financiamiento de la Cultura*. Paper en Primer Congreso Nacional de Gestión Cultural, el cual retrata los complejos mecanismos institucionales, administrativos y jurídicos que buscan generar y hacer circular recursos económicos orientados a proteger y promover las actividades artísticas y culturales. Ello naturalmente incluye al conjunto amplio de relaciones y cruces en materia de precios, subsidios, partidas presupuestarias, exenciones fiscales, impuestos, recursos específicos, fondos, iniciativas de mecenazgo, aportes internacionales, etc.

⁹ D'Arcier, Faivre, Heras, Zabarte, & Tono Martínez, 1999.

desarrollo cultural; y que ninguna administración suplante o sustituya el quehacer cultural de aquellos que son directamente responsables del mismo.

Por otra parte, la diversidad de entes responsables y la pluralidad de necesidades culturales acostumbran a venir acompañadas por una escasez crónica de recursos, tanto humanos como económicos y materiales. Todos los elementos citados son los que caracterizan y configuran el panorama global de la política cultural.

Unir esfuerzos entre el Estado y los privados, planificar conjuntamente e intervenir de manera coordinada, para resolver en mayor y mejor medida las necesidades existentes, para optimizar los resultados obtenidos, y para aprovechar al máximo recursos escasos, es requisito evitar el despilfarro y la irresponsabilidad que supone que varios coincidan atendiendo una misma escasez, al tiempo que otros ámbitos permanecen huérfanos del cuidado necesario.

Por todo ello, porque son muchos los llamados a resolver los problemas culturales, porque son numerosas y diversas las necesidades que demandan la atención correspondiente, y porque además los medios de que disponemos para dar respuesta a esas exigencias resultan insuficientes, es imprescindible la cooperación.

2.2. El principio de toma de distancia en la asignación de los recursos públicos

Las relaciones entre el Estado y la cultura no son fáciles. Comprendemos que se trata de una relación ineludible y, dado el impacto que tiene hoy por hoy la vida cultural y artística en el desarrollo de las potencialidades colectivas e individuales, es imposible sustraerse a ella. Pero hay que prestarle atención a cómo se da esa relación en el seno de sociedades democráticas. En especial porque históricamente existen antecedentes que muestran que hay ocasiones en que los gobiernos han intentado controlar la producción cultural y manejar ideológicamente sus circuitos de creación, reproducción y distribución. Esos casos muestran con preocupación cómo se ha intentado vulnerar las conciencias de la población, convirtiendo al arte y la cultura en meros vehículos de propaganda.

Frente a la necesidad de tomar distancia entre el Estado y la cultura, el ejemplo del Reino Unido destaca como uno de los primeros países en intentar desvincular la cultura de los intereses políticos directos, necesidad que se había reforzado debido al uso instrumental de la cultura durante la Segunda Guerra Mundial¹⁰. En 1946 se

¹⁰ YProductions, 2010.

pudo lograr establecer el que sería el primer *Arts Council*, o Consejo de las Artes¹¹, y de esta forma se rompería una larga tradición en la administración de la cultura en el Reino Unido, en donde ya no estaría controlada por un Ministerio de Cultura, sino por un órgano independiente que debía garantizar que la política y la cultura se mantuvieran a “un brazo de distancia” la una de la otra. De esta manera el Estado debía continuar subvencionando la cultura, garantizando su acceso y administrando el patrimonio, pero las decisiones no se tomarían directamente por el gobierno, sino por un organismo apolítico que mediaría entre la esfera política y la cultural¹².

Evidentemente, el Estado inglés no ha dejado de responsabilizarse por la cultura, pero se procura una cierta independencia en la toma de decisiones respecto a los temas culturales¹³. Esto dado especialmente en el contexto de estas dos últimas décadas en que el Estado ha venido pasando por un proceso de crisis y transformación en todo el mundo. Durante un tiempo considerable, el derrocamiento del antiguo modelo estatal fue visto predominantemente a través del prisma de la cuestión económica, déficit fiscal, fragilidad ante el capital y necesidad de que la administración pública redujese sus costos y aumentase su eficiencia¹⁴.

Tanto el análisis como la realización de las reformas se centraron también en la dimensión financiera o, en el mejor de los casos, en el mejoramiento de la efectividad de las políticas. A partir de la década de los noventa comenzaron a

¹¹ McCulloch-Lovell, 1998; Rushton, 2001.

¹² El actual Ministerio de Cultura, Deportes y Medios de Comunicación.

¹³ Jim McGuigan McGuigan, J. (2004). *Rethinking Cultural Policy*. Londres: Open University Press, Milton Keynes, McGuigan, J. (2005). Neo-liberalism, culture and policy. *International Journal of Cultural Policy*, 11(3), 229 - 241. nos recuerda que a principios del siglo XX el Estado intervenía en la esfera cultural para subvencionar las artes, y esto lo hacía para conseguir diferentes fines de carácter nacionalista, propagandístico, redistributivo y, en definitiva, regulando la producción y circulación de formas simbólicas. Con el objetivo de romper esta tendencia en el Reino Unido se establecieron diferentes organismos institucionales destinados a promover la cultura, pero al mismo tiempo dotarla de autonomía política; entre ellos se encuentran la BBC, el Arts Council o English Heritage que debían de operar siguiendo el principio de ‘*arms length*’, en el que los gobiernos controlaban la distribución general de recursos para dichas organizaciones, pero no tenían potestad sobre sus decisiones u operaciones diarias. Este principio se estableció para garantizar la neutralidad política y la imparcialidad de las partes interesadas. Estos organismos debían preservar los valores de la cultura y mostrar su importancia a la nación. El valor público de la cultura estaba garantizado por instituciones que no se moverían al vaivén electoral y que estaban al margen de los dictados electorales. Este modelo tuvo muy buena recepción y sirvió de catalizador cultural durante toda la posguerra y rápidamente otros países optaron por erigir organismos parecidos como son los casos de Canadá, Finlandia o Irlanda. Aun así, el ideal de mantener un organismo de política cultural completamente despolitizado se ha ido poniendo en crisis por diferentes razones.

¹⁴ Abrucio, sf. Una manifestación de estas tendencias en Chile queda en evidencia cuando se examina la introducción de un modelo de asignación de recursos públicos a comienzos de los años 90 por medio de concursos fallados por jurados independientes, en los que no interviene el Estado en su designación, como el FONDART, por ejemplo. Se trata, por cierto, de un avance notable en lo que a transparencia se refiere, aunque el mecanismo continúa siendo discutido por aquellos que preferirían que los recursos del Estado les fueran entregados directamente por un funcionario sin tener que pasar por el ignominioso proceso de tener que competir.

ocurrir cambios en el paradigma reformista orientado hacia el mercado, primero en los países desarrollados, y muy recientemente en América Latina, introduciendo una perspectiva política para enfocar la crisis y las formas de reconstruir el aparato estatal. En otras palabras, ello significó la discusión de los mecanismos de relegitimación del poder público que pudiesen dar cuenta del nuevo tipo de sociedad que estaba surgiendo.

Lamentablemente, no existe un tratamiento de conjunto que nos permita poner en perspectiva el monto de todos los recursos que el Estado de Chile asigna al sector cultural. En 1991, por ejemplo, el presupuesto nacional para fines culturales fue de 4.500 millones de pesos, equivalentes a unos 13 millones de dólares, correspondiendo la suma al 0,05% del PGB. Un 74% del presupuesto asignado a cultura fue absorbido en aquel entonces por gastos de administración y personal.

El presupuesto se ha ido incrementando con los años como resultado de un esfuerzo por sistematizar institucionalmente el quehacer del Estado en los asuntos culturales. Adicionalmente, se han creado fondos, asignado recursos y adaptado presupuestos para el financiamiento de las actividades culturales y artísticas en el país.

No obstante, no resulta fácil hacerse un cuadro más o menos coherente de la cifra global de los recursos públicos asignados al sector cultural. Ella debiera incluir las asignaciones directas a los distintos fondos existentes, como por ejemplo, el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes (FONDART), el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura, el Fondo para el Fomento de la Música Nacional y el Fondo de Fomento Audiovisual, además del financiamiento presupuestario del propio Consejo Nacional de la Cultura.

A estas asignaciones hay que agregar además las partidas recibidas por la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, los fondos públicos que financian a las Universidades del Estado y que desarrollan actividades artísticas y culturales, las asignaciones que los gobiernos regionales hacen al sector, la cifra total del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que va a cultura, el financiamiento que recibe el Consejo Nacional de Televisión y, entre otros, los fondos directos que se asignan a la red de fundaciones artísticas y culturales de la Presidencia de la República. Lamentablemente, la cifra global no es un dato que se encuentre disponible, por ahora.

Solo tenemos conocimiento de cifras particularizadas que quedan inscritas en las partidas presupuestarias. Así sabemos que, en el año 2010, por ejemplo, el Museo de la Memoria recibió un presupuesto directo del Ejecutivo del orden de \$ 1.406.065.000; el Centro Cultural ubicado en el subsuelo de La Moneda montos por

\$ 1.307.375.000 y el Museo de Bellas Artes, dependiente de la Universidad de Chile, una cifra del orden de 1.060 millones de pesos¹⁵.

Algunas ONG recibieron subsidios permanentes por parte del Estado entre 1990 y 2010. Entre ellas, la Fundación Salvador Allende, Violeta Parra, Trienal de Chile, Corporación Cultural Balmaceda, Teatro a Mil, Fundación Tiempos Nuevos (Museo MIM)¹⁶.

La anhelada toma de distancia entre el Estado y la asignación de fondos a organizaciones culturales queda en entredicho además con la existencia de leyes que permiten a algunas de ellas recibir directamente recursos públicos sin contraprestaciones de por medio. Es el caso en nuestro país de las organizaciones culturales, que se benefician de la Ley N° 19.862 del año 2003, como tendremos ocasión de analizar más adelante.

2.3. El principio de rendición de cuentas y “devuelta de mano”

Es en este contexto que el tema del *accountability* o rendición de cuentas se incorpora al debate de la reforma del Estado¹⁷.

Tanto en lo público como en lo privado, ha surgido la necesidad de transparentar acciones y decisiones, de dar cuenta a la sociedad de las políticas que impulsa la administración, el gobierno y sus funciones; de informar y ser transparentes, especialmente cuando se trata de fondos provenientes de los impuestos de los chilenos. Es por esto que la rendición de cuenta surge como una herramienta para lograr tales fines.

La idea de la rendición de cuentas no es nueva. Tal como lo señala la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, “el concepto aparece en los años 60 en Estados Unidos y en los 70 llega a Europa, pero ha sido más desarrollado por la cultura inglesa durante los últimos años. *Accountability* o rendición de cuentas es un concepto ético que nace en la cultura anglosajona, y una de las primeras organizaciones preocupadas por este tema fue el *Institute of Social and Ethical Accountability*, una organización internacional sin fines de lucro que desde 1996 busca promover la rendición de cuentas. También para las organizaciones no gubernamentales e instituciones sin fines de lucro aparece como

¹⁵ “La cultura en tus manos”, Diario La Tercera, 20 de junio de 2010.

¹⁶ “Subvenciones a ONG”, El Mercurio, 22 de junio de 2010.

¹⁷ Allix, 2003; Behn, DeVries, & Lin, 2010; Cole, 2000; Flinders & Smith, 1999.

un concepto importante, y es así como en 2005 se firmó la "Carta de la Rendición de Cuentas"¹⁸.

Guillermo O'Donnell¹⁹ señala que entre los principales beneficios del *accountability* es posible destacar el aumento de la confianza en las instituciones, la mayor legitimidad y el aumento de la credibilidad de los gobiernos. No obstante, se reconoce que el poner en práctica la rendición de cuentas requiere de mecanismos e instrumentos para desarrollar esta práctica, como por ejemplo, la generación de adecuados sistemas de información e informes públicos presentados con cierta periodicidad; evaluaciones y mediciones de desempeño que analicen el cumplimiento interno y externo de las metas y objetivos de la organización; mecanismos participativos y consultivos a la comunidad en sus variadas formas; la formación de capacidades para la autorregulación institucional (códigos de conducta, códigos de ética o cartas de principios, cartas internacionales de responsabilidad, acreditaciones o certificaciones por pares, guías de buenas prácticas); certificación de las acciones por agentes externos que garanticen imparcialidad y la rectitud en la aplicación de los criterios para evaluar según las normas de calidad y, por último, mecanismos de auditoría social de distinta naturaleza²⁰.

Naturalmente, entre ellos hay un aspecto que aparece como fundamental: el acceso a la información; es decir, que sea de fácil acceso, comprensible por los ciudadanos y precisa, contando con datos exactos y confiables.

Investigaciones realizadas en organizaciones culturales inglesas²¹ han puesto de manifiesto, por ejemplo, la necesidad de la rendición de cuentas y la introducción de indicadores de desempeño a las organizaciones artísticas subvencionadas en Gran Bretaña. Más allá de la natural concepción que se tiene del arte y la cultura como bien público, estos trabajos han podido mostrar, usando series de tiempo de mediano alcance, que los aportes fiscales no se han traducido en mayor frecuencia de las presentaciones ni en una disminución del precio de las entradas en los espectáculos.

Una muestra de la preocupación de las democracias modernas por introducir medidas favorecedoras de la rendición de cuentas, es el ejemplo de la Ley de Transparencia en España, la que da a los ciudadanos de ese país el derecho a solicitar información detallada sobre el funcionamiento de las instituciones

¹⁸ BCN, 2012. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/rendicion-de-cuentas-accountability

¹⁹ O'Donnell, Guillermo. Revista Española de Ciencia Política. Núm. 11, Octubre 2004.

²⁰ BCN, 2012. Op. Cit. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

²¹ Evans, 2000.

culturales²². Para los museos y centros culturales será un estímulo importante para sumarse a una cultura de la transparencia que carece de tradición en España²³.

Otros riesgos que la transparencia reduce tienen que ver con la dependencia de las organizaciones culturales de una sola fuente como proveedora principal del financiamiento. Toda dependencia entraña riesgos, o mejor dicho, riesgos añadidos. Dependencia, ayuda externa para la viabilidad, es debilidad y vulnerabilidad. A menudo es también docilidad hacia la fuente de dinero, incluso servilismo. La cultura es un sector demasiado dependiente del aporte público, y ello comporta un riesgo latente de subordinación ideológica a las directrices de los gobiernos²⁴.

Por otra parte, recién en estos últimos años, el Estado de Chile ha venido promoviendo algunas disposiciones que –en materia de organización de instituciones culturales– reconocen además una necesaria contraprestación cuando se han recibido aportes fiscales, incluso por la vía indirecta de las reducciones de impuestos a las que tienen derecho las empresas que han hecho donaciones con fines culturales²⁵. No obstante la correcta orientación de las mismas, aún son insuficientes y no alcanzan a involucrar en medidas activas pro transparencia a la totalidad de las organizaciones culturales que reciben aportes del Estado.

²² El gobierno español hizo público el anteproyecto de Ley de Transparencia a finales de marzo y fue aprobado a fines de julio del año 2013, debiendo solventar una de las grandes carencias del sistema político español: la falta de legislación que garantice y valide el derecho de los ciudadanos a acceder a la información que producen las instituciones públicas, pagada por el contribuyente, así como a recibir cuentas detalladas de cómo y en qué se emplea el dinero público. Los museos, centros de arte y otras instituciones culturales públicas quedarán en principio bajo el marco de acción de la ley, lo que dará a los ciudadanos el derecho a solicitar información detallada sobre su funcionamiento. Cfr. De Vicente, J. L. (27 de abril de 2012). Ondas de Choque. El Mundo, Madrid.

²³ Hace unos dos años, la Fundación Compromiso Empresarial realizó un estudio de los niveles de transparencia de las instituciones museísticas españolas, analizando la cantidad de información que estas ponen a la disposición de la ciudadanía a través de sus páginas webs. De entre los 51 principales museos españoles del ámbito de las artes, solo dos publican en su web su plan estratégico; el documento maestro que dicta los pasos de la institución. Solo el 20% publica información sobre las obras adquiridas para su colección, o sobre los préstamos de piezas a otras instituciones. El 86% de los centros no publican más información sobre los miembros de su patronato que su nombre y apellido, omitiendo biografía, currículum o afiliación a partidos políticos. Igualmente, cuatro de cada cinco no ofrecen datos sobre sus cifras de visitantes anuales. Cabe señalar que no existe aún un estudio similar para los museos chilenos.

²⁴ De Sala, 2008.

²⁵ En el contexto de la actual reforma impulsada a través del mensaje presidencial N° 011-359 para reformar la llamada Ley Valdés, y entre el conjunto de disposiciones que pueden interpretarse como avances al tenor de una legislación que tiene ya varias décadas de aplicación, destaca la introducción de la figura de la “retribución cultural” debida por el beneficiario de la donación. En efecto, como lo señala el mensaje enviado el 21 de junio de 2011 a trámite legal, “se ha considerado importante precisar el ámbito de las retribuciones culturales que deben realizar los beneficiarios de las donaciones a la comunidad, estableciéndose en la ley las distintas clases de retribuciones y dejando para su reglamento la regulación de los distintos criterios y parámetros de retribución cultural a la comunidad, relativos a la cantidad de días, rangos de porcentajes y otros para cada proyecto aprobado que establezca el Comité. Los distintos criterios y parámetros de retribución cultural a la comunidad, consagrados en el Reglamento, se establecerán en consideración al porcentaje de financiamiento vía donación con fines culturales y al costo total del proyecto”.

La necesidad de la transparencia ha aumentado, a su vez, debido a la percepción de un relativo secretismo en las organizaciones culturales. Una mayor accesibilidad hace más difícil esconder una conducta indebida y, por lo tanto, hace más peligroso seguir perpetuándola²⁶.

3. Tratamiento Jurídico de los Organismos Culturales en la Experiencia Chilena

Para saber cómo se configuran en nuestro ordenamiento jurídico estas organizaciones culturales, es imprescindible referirnos a las normas que regulan los aportes que pueden dárseles, tanto públicos como privados, ya que las personas jurídicas se constituirán en observancia a los requisitos ahí establecidos para poder ser así calificados como beneficiarios.

En primer lugar es prudente referirnos a la comúnmente denominada "Ley Valdés" (en realidad el Art. 8 de la Ley N° 18.985), que en su artículo primero establece que se entiende por beneficiarios, entre otros, a las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, cuyo objeto sea la investigación, desarrollo y difusión de la cultura y el arte. Es principalmente por esto que la gran mayoría de organizaciones privadas culturales se encuentran constituidas como corporaciones o fundaciones sin fines de lucro, cuyo objeto dice relación exclusiva con la cultura y el arte, pues de esa forma sus donantes pueden gozar de los correspondientes beneficios tributarios, haciendo así más atractivo el aporte.

Una vez analizado someramente el fundamento de la personalidad jurídica de las organizaciones culturales en nuestro país, debemos saber la forma en que reciben su financiamiento, para lo cual nos referiremos únicamente a aquello obtenido a través de donaciones privadas y a aportes del Estado.

3.1. Donaciones de privados

Como ya fue señalado, este tipo de aportes se encuentran regulados en la Ley Valdés, norma que será analizada únicamente desde el punto de vista del beneficiario. Respecto de estos se establecen los siguientes requisitos:

²⁶

<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/normas%20de%20conducta%20para%20la%20vida%20publica.pdf>

- El beneficiario debe ser aprobado por el Comité Calificador de Donaciones Privadas;
- La donación puede ser utilizada en un proyecto que diga relación a la adquisición de bienes corporales destinados permanentemente al cumplimiento de las actividades del beneficiario, a gastos específicos con ocasión de actividades determinadas o para el funcionamiento de la institución beneficiaria;
- Los proyectos deben contener una explicación detallada de las actividades y de las adquisiciones y gastos que requerirán;
- Cuando los proyectos incluyan la realización de ciertos tipos de expresiones artísticas, la asistencia debe ser gratuita y abierta al público; y
- El proyecto no puede durar más de dos años a contar de la aprobación por el Comité.

Además de los requisitos previamente señalados, la propia ley establece prohibiciones a la venta de bienes dentro de ciertos plazos, y obligaciones respecto de la utilización de dichos dineros.

Conjuntamente con los requisitos se establecen obligaciones que permitan la fiscalización constante de los ingresos y egresos del beneficiario, como son, entre otros, la preparación anual de un estado de las fuentes y uso detallado de los recursos recibidos en cada proyecto, los que deberán resumirse en un estado general, que debe ser remitido a la Dirección Regional del SII correspondiente, estableciéndose también sanciones en caso de defraudación a los donantes.

3.2. Aportes estatales

En cuanto a los aportes estatales, ellos se encuentran regulados principalmente en las siguientes leyes:

- 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° 19.981 sobre fomento audiovisual.
- Ley N° 19.928 sobre fomento de la música chilena.

De dichas normas, sin duda alguna la Ley N° 19.891 es la más destacable, ya que crea el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes, administrado por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y que tiene por objeto financiar, ya sea total o parcialmente, proyectos, programas, y en general medidas que digan relación con el fomento, ejecución, difusión y conservación de las artes y el patrimonio cultural.

Sin detenernos mayormente en el funcionamiento del Fondo, ya que no corresponde a este trabajo, podemos señalar que abarca las siguientes áreas:

- Fomento de las Artes. Destinada a financiar proyectos de creación, producción y difusión artística en música, teatro, danza, artes visuales y audiovisuales y otras disciplinas artísticas.
- Desarrollo Cultural Regional. Financia proyectos de difusión y formación artística, de rescate y difusión de manifestaciones culturales tradicionales y locales, de eventos y programas culturales.
- Conservación y Difusión del Patrimonio Cultural. Destinada a financiar proyectos de conservación, recuperación y difusión de bienes patrimoniales intangibles y tangibles, muebles e inmuebles protegidos.
- Desarrollo de las Culturas Indígenas. Financia proyectos de investigación, rescate, preservación y difusión de las distintas culturas indígenas del país.
- Desarrollo de Infraestructura Cultural. Destinada a financiar proyectos de construcción, reparación, adecuación y equipamiento de infraestructura cultural.
- Becas y Pasantías. Financia proyectos de personas naturales del ámbito de la formación artística, la creación artística, el patrimonio cultural y la gestión cultural, cuyo objetivo sea capacitar, perfeccionar o especializar a tales personas en instituciones nacionales o extranjeras de reconocido prestigio.

Es importante señalar que la selección de los proyectos beneficiarios debe efectuarse mediante concursos públicos, postulaciones, licitaciones u otras modalidades similares y, una vez seleccionado el proyecto, se celebra el correspondiente convenio en el que se establecen los destinos de los fondos, las condiciones de uso, así como los sistemas de fiscalización.

Además de los requisitos y obligaciones señaladas el reglamento de dicha ley, establece a su vez las normas de evaluación, elegibilidad, selección de proyectos, los rangos de financiamiento y elementos de fiscalización, así como los compromisos y garantías de resguardo para el Fisco, todo enmarcado en los

principios de publicidad y rendición de cuentas, los que se repiten en todas las normas de fomento a la cultura señalados.

Cabe aquí mencionar, sin embargo, la existencia desde el año 2003 de la Ley N° 19.862 que consagra las prerrogativas del Estado para transferir recursos públicos a entidades privadas sin contraprestaciones de por medio. En efecto, en virtud de lo dispuesto por esa norma, las entidades privadas deben certificar la existencia de un proyecto, tener personalidad jurídica e inscribirse en un registro público.

Las transferencias directas del Estado chileno a organizaciones culturales significaron en el año 2006 aportes por 4.455 millones de pesos, destacando algunas de las beneficiadas como la Fundación Solidaridad Salvador Allende, el Instituto Alejandro Lipschutz y la Fundación Eduardo Frei, por el volumen de las erogaciones fiscales²⁷. Al tomar, como ejemplo, la Ley de Presupuesto para el año 2011, nos encontramos con las siguientes particularidades:

LEY DE PRESUPUESTOS AÑO 2011				
MINISTERIO DE EDUCACION				
CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES				
CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES (01)				
Subtitulo	Item	Denominaciones	Glosa N°	Moneda Nacional Miles de \$
		INGRESOS		44.215.891
07		INGRESOS DE OPERACION		10.442
08		OTROS INGRESOS CORRIENTES		1.161
	01	Recuperaciones y Reembolsos por Licencias Médicas		1.161
09		APORTE FISCAL		44.203.288
	01	Libre		44.203.288
15		SALDO INICIAL DE CAJA		1.000
		GASTOS		44.215.891
21		GASTOS EN PERSONAL	02	7.203.207
22		BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	03	2.521.893
23		PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL		34.251
	03	Prestaciones Sociales del Empleador		34.251
24		TRANSFERENCIAS CORRIENTES		28.228.601
	01	Al Sector Privado		9.391.969
	081	Fundación Artesanías de Chile	04	481.901
	188	Corporación Cultural Municipalidad de Santiago	05	2.054.481
	268	Orquestas Sinfónicas Juveniles e Infantiles de Chile	06	1.746.258
	269	Centro Cultural Palacio de la Moneda	07,08	1.443.488
	279	Corporación Centro Cultural Gabriela Mistral	08	1.549.500
	290	Otras Instituciones Colaboradoras	09	2.116.341

Partida	:	09
Capitulo	:	16
Programa	:	01

²⁷ Para la prensa de la época, con esos aportes globales podrían haberse levantado 10 mil casas o financiados 12 años de educación para 850 mil niños. Cfr. El Mercurio "Fundaciones privadas reciben millonarios giros del gobierno", 25 de noviembre de 2007.

Como se puede apreciar, se trata de asignaciones directas a ciertas instituciones privadas de cultura, justificativo que se encontraría dado en las glosas de dichos gastos, como se aprecia a continuación:

04	<p>De acuerdo al convenio que se celebre entre el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y la Fundación o Corporación.</p> <p>Anualmente, deberá informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos la rendición de cuentas que efectúen.</p>
05	<p>Estos recursos se destinarán a actividades culturales de interés nacional que se determinen en uno o más convenios entre el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y la Corporación Cultural de la Municipalidad de Santiago.</p> <p>Estos recursos estarán orientados a financiar las actividades de extensión en regiones, que efectuarán los cuerpos artísticos y musicales estables de dicha Corporación, y asimismo, promoviendo la integración de las comunidades artísticas regionales.</p> <p>En todo caso, la Corporación Cultural de la Municipalidad de Santiago deberá mantener un sistema contable independiente para estos recursos.</p> <p>Copia de los convenios respectivos será remitida por el referido Consejo a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, y a la Dirección de Presupuestos.</p>
06	<p>Apoyo a las actividades que desarrolla la Fundación de Orquestas Juveniles e Infantiles de Chile, de acuerdo al convenio que se celebre entre el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y la Fundación.</p>
07	<p>El Consejo deberá informar semestralmente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, una rendición detallada de los recursos asociados a esta transferencia.</p>
08	<p>Estos recursos serán transferidos conforme al convenio suscrito entre la institución y el organismo receptor, en el cual deberá estipularse, a lo menos, las acciones a desarrollar, las metas, plazos y forma de rendir cuenta de su uso.</p> <p>La institución deberá publicar en su página web el convenio y el organismo receptor deberá incorporar en su página web información trimestral sobre sus estados financieros y una memoria anual de actividades, incluyendo su balance.</p>

Pero la siguiente glosa presenta aún mayores dudas, ya que señala:

09	<p>A estos fondos podrán postular personas jurídicas del sector privado que no persigan fines de lucro. En el convenio que se suscriba al efecto se deberá estipular, a lo menos, las acciones a desarrollar y las metas, plazos y la forma de rendir cuenta del uso de los recursos. Los convenios serán publicados en la página web de la institución y de la organización receptora, la que deberá, además, publicar en igual medio información sobre sus estados financieros, balance y memoria anual de sus actividades. Incluye el financiamiento de hasta:</p>	
		Miles de \$
	a) Asociación de Pintores y Escultores de Chile	10.567
	b) Sociedad de Escritores de Chile (SECH)	12.248
	c) Corporación Centro Cultural Balmaceda Doce Quince	198.205
	d) Corporación Cultural Matucana 100	198.205

De acuerdo a esta glosa, necesariamente en el año 2011 se debieron otorgar \$ 10.567.000 a la Asociación de Pintores y Escultores de Chile, \$ 12.248.000 a la Sociedad de Escritores de Chile, \$198.205.000 a la Corporación Centro Cultural Balmaceda Doce Quince y \$ 198.205.000 a la Corporación Cultural Matucana 100, sin realizarse referencia a convenio alguno o a que dichos montos se hayan asignado mediante concurso público, lo que elimina todo elemento de publicidad y claramente de rendición de cuentas, ya que al no ser otorgado para programas específicos o con fines determinados difícilmente puede exigírseles rendición de los mismos.

Para entender estas figuras, es necesario referirnos brevemente a la tramitación de la Ley de Presupuestos, siendo el elemento más importante el que el Congreso no puede aumentar los gastos, solo disminuirlos, sin perjuicio de lo cual los parlamentarios se encuentran facultados para incluir glosas en la correspondiente ley sin que afecten la forma de asignación de recursos, lo que claramente ocurrió en la discusión de la Ley de Presupuestos en estudio como consta en declaraciones de los parlamentarios durante la discusión de la ley²⁸.

En síntesis, no son pocas las organizaciones culturales que reciben asignaciones directas o indirectas por parte del Estado, no constituyendo ese hecho motivo de ilegalidad alguna, pues se ha estado cumpliendo con lo que las leyes disponen. A pesar de ello, es posible apreciar la existencia de arbitrariedades y falta de transparencia que solo se pueden explicar a la luz de consideraciones de carácter ideológico y criterios de política partidista.

²⁸ Comisión de Educación, indicación 15-A al Capítulo 16; Programa 01 (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes).

4. Transparencia en las Organizaciones Culturales en Chile

Con el fin de estudiar la situación particular de las organizaciones culturales más destacadas en el país, se procedió a aplicar un breve cuestionario de catorce preguntas a una muestra de conveniencia obtenida a partir del conjunto de organizaciones culturales relevantes en el país. El objetivo era clarificar, principalmente, el escenario presupuestario de cada una de estas organizaciones y su relación auto-declarada con la recepción de aportes fiscales.

Para acotar el espacio muestral donde se aplicaría la encuesta, se seleccionó a veinte organismos culturales en función de su trayectoria histórica en materia cultural, la envergadura del proyecto artístico-cultural que ellos han estado realizando en el pasado, o bien, por haber sido beneficiados por las leyes vigentes.

La lista quedó integrada por:

- Asociación de Pintores y Escultores de Chile
- Balmaceda Arte Joven
- Centro Cultural Estación Mapocho
- Centro Cultural Gabriela Mistral
- Centro Cultural Matucana 100
- Corporación por la Paz Villa Grimaldi
- Fundación Arte y Solidaridad
- Fundación Artesanías de Chile
- Fundación de Orquestas Juveniles e Infantiles de Chile
- Fundación Eduardo Frei Montalva
- Fundación Festival Internacional Teatro a Mil
- Fundación Museo de la Memoria
- Fundación Salvador Allende
- Fundación Tiempos Nuevos
- Londres 38
- Museo de Arte Precolombino
- Museo de la Solidaridad Salvador Allende
- Museo de San Francisco
- Parque Cultural Valparaíso
- Sociedad de Escritores de Chile

De estos veinte organismos, solo seis de ellos (30%) enviaron sus respuestas oportunamente dentro del mes de plazo. Los resultados globales que hemos sintetizado por razones de espacio, pueden apreciarse en la siguiente tabla.

Tabla N° 1
Resumen resultados más relevantes de la Encuesta sobre Financiamiento del Estado a Organizaciones Culturales Chilenas

Organización Cultural	Naturaleza del vínculo estatal	Naturaleza de asignación presupuestaria recibida	Forma de reportar públicamente las cuentas	Señala disponer de información accesible de manera pública	Señala realizar contra-prestaciones al aporte público
Fundación Tiempos Nuevos	Aportes recibidos a través del Ministerio de Educación.	Asignación destinada para el funcionamiento del MIM (Museo Interactivo Mirador).	Rendiciones mensuales del uso de los dineros, informes de actividades que den cuenta del nivel de cumplimiento de las actividades comprometidas.	Sí	No informa
Balmaceda 1215	Convenio donde el Consejo de la Cultura y las Artes transfiere financiamiento para la administración.	Convenio con el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	Se realiza según convenio una rendición completa de los gastos asociados a dicho convenio.	Sí	No informa
Fundación Arte y Solidaridad	Presupuesto a través de la Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos	A través del Ministerio de Educación, para administración, mantención y conservación de la colección de arte perteneciente al Estado.	Entrega de informes con respaldos originales mes a mes a la Subdirección de Bibliotecas Archivos y Museos.	Sí	No informa

Parque Cultural Valparaíso	Organización público-privada, en cuyo directorio están representados el gobierno regional, el municipio, el mundo académico, el CNCA y agrupaciones culturales, con presupuesto asignado por el CNCA.	Presupuesto del Fondo de Fortalecimiento de Instituciones Culturales del CNCA 2011	Rendiciones de acuerdo a la normativa vigente para transferencias al sector privado.	No	No informa
Fundación Artesanías de Chile	Convenio de transferencia de recursos anual con el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. La Primera Dama de la República es presidenta del directorio de la fundación.	Convenio de transferencia de recursos anual con el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	Rendiciones de cuenta mensual e informes de actividades semestrales.	No	No informa
Fundación Festival Internacional Teatro a Mil	Fundación regulada por el Ministerio de Justicia.	Aporte desde el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, con fondos obtenidos producto de la presentación de proyectos.	Rendición de los aportes lo cual queda regulado en los convenios suscritos.	No	No informa

Fuente: Elaboración propia con los resultados obtenidos de la Encuesta sobre Financiamiento del Estado a Organizaciones Culturales Chilenas (2012).

A su vez, uno de los espacios culturales que envió efectivamente su respuesta, señaló no poseer vinculación presupuestaria de ningún tipo con el Estado de Chile (Centro Cultural Estación Mapocho)²⁹. De esta manera, los seis organismos restantes confirmaron que poseen un vínculo jurídico con el Estado en orden de dependencia o subordinación presupuestaria, habiendo sido a su vez receptores de fondos provenientes del mismo Estado o de alguno de sus órganos de expresión (ministerios, subsecretarías, municipalidades, intendencias, universidades del Estado, otras).

Junto con esto, solo la mitad de ellos ha realizado de forma voluntaria una rendición de cuentas de los montos públicos recibidos. Una fracción de las organizaciones que respondieron el cuestionario asegura poseer información de acceso público. Finalmente solo un organismo cultural, Parque Cultural Valparaíso, afirmó contar con acciones que puedan ser concebidas como contraprestaciones a los aportes públicos, mientras que el resto de los encuestados o bien se abstuvieron de responder o señalaron la inexistencia de dichos sistemas de contraprestaciones.

Analizando los aportes declarados por las organizaciones culturales –cuyos montos fueron asignados a través del CNCA o a través de algún ministerio (como el de Educación)– que tomaron parte en la encuesta son los siguientes,

- Fundación Artesanías de Chile: \$ 2.347.413.000 en los últimos 5 años.
- Fundación Tiempos Nuevos: M \$ 11.600 en los últimos 5 años.
- Balmaceda 1215: aprox. M \$ 400 hasta el 2010 (\$ 400.000.000) y desde el 2011 aprox. M\$ 200 (\$ 200.000.000).
- Fundación Arte y Solidaridad: En 2008 M\$ 134.809 (\$ 134.809.000) / En 2009 M\$ 143.167 (\$ 143.167.000) / En 2010 M\$ 145.315 (\$ 145.315.000) / En 2011 M\$ 150.110 (\$ 150.110.000).
- Parque Cultural Valparaíso: \$ 485.000.000 desde su inauguración.
- Fundación Internacional Teatro a Mil: \$ 3.500.000.000; este monto contempla los recursos que extraordinariamente se recibieron producto de la edición 2010 (bicentenario).

Con respecto a la transparencia y rendición de cuentas, todas las instituciones estudiadas aseguran contar con una exigencia formal por parte del Estado de rendición de cuentas de los montos traspasados a su organización. Esta rendición

²⁹ Pese a ello cabe mencionar que el Centro Cultural Estación Mapocho funciona en un edificio que es patrimonio nacional y que tiene en comodato la Corporación Cultural Parque de Los Reyes, de quien depende, y que está conformada, entre otros, por varios ministros de Estado y por el alcalde de la Municipalidad de Santiago.

se encuentra sujeta a los convenios existentes entre ellas y el Estado, involucrando en la mayoría de los casos, informes mensuales sobre el estado de los dineros traspasados. Ahora bien, dicha información no siempre suele tener un carácter público, lo cual significa que solo determinadas personas pueden tener acceso a los balances económicos realizados. Por su parte, existen organizaciones culturales que sí transparentan su rendición de cuentas, publicándose el uso de los fondos públicos en sus respectivas páginas web.

5. Lineamientos de Propuestas

Como hemos revisado, los organismos culturales chilenos se encuentran marcados en su mayoría por prácticas que no se condicen con la necesaria rendición de cuentas a la que obliga el uso de los recursos fiscales. Es por ello que los lineamientos de propuestas se basan en mejorar el *accountability*, la transparencia, la colaboración con el sector privado y la eficiencia de la asignación de recursos. De esta manera será posible tener traspaso e incentivos asociados a políticas culturales que generen confianza, tanto en los postulantes, como aquellos que efectivamente reciben los fondos, y la ciudadanía de manera de minimizar la discrecionalidad en la asignación del aporte estatal.

Con respecto al contexto de la propuesta, hemos observado cómo estos últimos años se ha generado un enfoque verticalista de la promoción de la cultura, en que se ha privilegiado la actuación del Estado, financiando a instituciones privadas del sector cultural.

Es necesario adoptar ahora a un enfoque más horizontal, en que el Estado se relacione de una manera más activa con la sociedad civil, las organizaciones sociales, los gremios, movimientos sociales, empresas, fundaciones y entidades del tercer sector. De un enfoque de preeminencia de la visión estatal, asimilada además indebidamente a lo “público”, ha de girarse hacia un enfoque de “cooperación”, es decir, de interacción entre el Estado y las instituciones, organizaciones, proyectos y experiencias de la sociedad, en un plano simétrico, más transparente y responsable.

Ahora bien, es importante entender que los modelos de sostenibilidad también han ido cambiando. De una sostenibilidad que generaba dependencias y que no asimilaba criterios técnicos para la elección y la asignación de los recursos públicos, se debe pasar a una de cooperación en la sostenibilidad cultural, entendida como participación en un proceso en que la autonomía de las instituciones y las organizaciones culturales se hacen cargo de la ejecución de los proyectos, de su continuidad y de su relación proactiva con la sociedad, sea esta local, regional o nacional y en la que el Estado reconoce su responsabilidad pública con ellos. La

sostenibilidad ya no se agota simplemente en lo financiero y en lo económico, sino que recurre a otras condiciones para hacerla viable como la coherencia interna de los proyectos, su vinculación y respaldo comunitario, su capacidad de generar impactos evaluables, su tradición, y también su capacidad de innovación y cambio. De esta manera, la cooperación se construye no a partir del monto otorgado, sino de los méritos; no de la arbitrariedad, sino de las capacidades, los resultados y los efectos positivos de los proyectos sobre la sociedad.

Mientras en algunos países la sostenibilidad cultural se fundamenta en la filantropía y la inversión de la empresa privada y las fundaciones, en otros, como es el caso de Chile, ha existido un protagonismo mayor del Estado, aunque es creciente la vinculación de la empresa privada y del tercer sector. La responsabilidad social empresarial ya se nota en las acciones de algunas empresas que han colocado el estímulo a la cultura entre el orden de sus prioridades de inversión social, en donde el enfoque empieza a basarse en la cooperación, las alianzas y los logros de las sinergias. Una política de colaboración debe ayudar a fortalecer nuevos caminos para la sostenibilidad cultural que, junto a los indeclinables compromisos públicos, fortalezca los de la iniciativa empresarial y fundacional. Asimismo, debe promover la administración eficiente de los recursos y la formación para encontrar nuevas oportunidades de sostenibilidad.

Con respecto a las asignaciones directas a instituciones culturales, buscando mejorar la rendición de cuentas y transparencia, sería deseable que los subsidios directos a organizaciones culturales solo se entreguen por tiempo limitado, definido ex ante y actuando como un “capital semilla” que ayude a despegar a una organización, evitando así que el aporte fiscal pase a formar parte de un activo histórico que termine exigiéndose por tradición. Además, asociar las asignaciones a que las organizaciones culturales demuestren que consiguen más fines sociales que el simple disfrute o goce de las actividades artísticas y culturales, por ejemplo, creando empleo, o vinculándose activamente con el sector turismo, de manera de capturar el impacto social que generan en los ciudadanos.

En un Estado moderno y de cara a los ciudadanos, necesariamente deben existir organizaciones culturales que den debida, periódica e informada cuenta pública de sus acciones, permitan la participación en ellas de representantes de las comunidades en las que se insertan, se comprometan a extender sus actividades al menos a las regiones contiguas, llevando parte de su quehacer artístico y cultural más allá de su propio ámbito territorial y, finalmente, postulen públicamente a los subsidios a través de mecanismos informados, competitivos, acreditables y verificables.

6. Conclusiones

Como hemos podido apreciar, es necesario introducir mejores mecanismos de transparencia que aseguren el debido *accountability* de las organizaciones a los ciudadanos y un más decidido compromiso de devolver a la comunidad parte de lo recibido por el Estado.

Ello es consistente con el ideario de una sociedad libre que reconoce en las personas y su iniciativa el principal motor del desarrollo, pues se valora la concurrencia de distintos actores llamados a intervenir en lo cultural, realizando actividades conjuntas, aunando esfuerzos en pos de una mejora cuantitativa y cualitativa de sus actuaciones y de los resultados que se deriven de las mismas. Ello no solo es equitativo, sino también necesario, toda vez que las necesidades culturales son, a medida que aumenta el nivel de desarrollo social, político y económico de una comunidad, cada vez más numerosas.

Unir esfuerzos entre el Estado y los privados, planificar conjuntamente e intervenir de manera coordinada para resolver en mayor y mejor medida las necesidades existentes para optimizar los resultados obtenidos y para aprovechar al máximo los recursos escasos, es requisito para evitar el despilfarro y la irresponsabilidad que supone que varios coincidan atendiendo una misma escasez, al tiempo que otros ámbitos permanecen huérfanos de la atención necesaria.

Las organizaciones culturales no están ajenas a la necesidad de la rendición de cuentas y la introducción de indicadores de desempeño, y especialmente en aquellas que son subvencionadas por el Estado esta debería ser obligatoria.

Hace falta también contar con una opinión pública más sensible a estas cuestiones, para lo cual la prensa debe asumir un papel orientador sobre el sector más allá de la reseña de las actividades culturales que se promueven. La formación de los nuevos administradores y gestores culturales debiese incluir una dedicación particularizada al desempeño de competencias laborales acordes con las exigencias de una sociedad democrática, responsable en el uso de los recursos e interesada genuinamente en el progreso social a través del arte y la cultura.

A través de lo expuesto resalta entonces la necesidad de prestar atención académica y política a estas organizaciones culturales, que reciben aportes provenientes del trabajo de los chilenos.

7. Referencias Bibliográficas

- Abrucio, F. R. (sf). Responsabilización por la Competencia Administrada. United Nations Public Administration Network.
- Alfaro Rotondo, S. (2010, 17 de junio). El Financiamiento del Arte y la Cultura en Debate. *El Comercio*.
- Álvarez, L. (1997). La Gestión Cultural y el Financiamiento de las Artes y la Cultura. [Paper]. *Prisma*(8), 17.
- Antoine, C., & Brablec, D. (2011). *Políticas Culturales: La Acción del Estado y la Sociedad de Oportunidades*. Instituto Libertad y Desarrollo. Serie Informe Sociedad y Política N° 125. Santiago, Chile.
- Antoine F., C. (2011). *Financiamiento de la Cultura*. Paper Primer Congreso Nacional de Gestión Cultural.
- Behn, B. K., DeVries, D. D., & Lin, J. (2010). The Determinants of Transparency in Nonprofit Organizations: An Exploratory Study. [doi: DOI: 10.1016/j.adiac.2009.12.001]. *Advances in Accounting*, 26(1), 6-12.
- Cordero, Luis; García, José Fco. (2012). *Elementos para la Discusión de Agencias Independientes en Chile. EL Caso de las Superintendencias*. Documento presentado en el Tercer encuentro anual de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas.
- D'Arcier, M., Faivre, B., Heras, G., Zabarte, M. E., & Tono Martínez, J. (1999). Estrategias para una Nueva Gestión Cultural: Tres Experiencias Significativas, conferencias realizadas en el Centro Cultural Ricardo Rojas de la Universidad de Buenos Aires, mayo-junio de 1998: Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.
- De Sala, X. B. (2008). *Hormigas, Linceos y Observadores: Paradojas del Mundo Real*. Paper en Jornadas sobre Evaluación Externa de Proyectos Culturales. Análisis de los mecanismos y criterios de distribución de ayudas a las iniciativas externas. Disponible en:

<http://www.ub.edu/cultural/Eventos/DocsAvaluacio/XavierBruDeSalaEvaluacionES.pdf>
- Evans, G. (2000). Measure for Measure: Evaluating Performance and the Arts Organisation. [Article]. *Studies in Cultures, Organizations & Societies*, 6(2), 243-266.

- García Canclini, N. (1987). *Políticas Culturales en América Latina*. Ciudad de México: Grijalbo.
- McCulloch-Lovell, E. (1998). *Can We Have a Cultural Policy?* Paper en Barnett Arts & Public Policy Symposium, May 8, 1998. Retrieved from http://arted.osu.edu/publications/pdf_files/paper1.pdf
- McGuigan, J. (2004). *Rethinking Cultural Policy*. Londres: Open University Press, Milton Keynes.
- McGuigan, J. (2005). Neo-liberalism, Culture and Policy. *International Journal of Cultural Policy*, 11(3), 229 - 241.
- Rushton, M. (2001). A New Institutional Economics Approach to the Organisation of State and Provincial Arts Councils. [working paper]. *Working Paper The Cultural Policy Center at the University of Chicago*, 26.
- YProductions. (2010). Las Políticas Culturales y la Economía Neoliberal (pp. 21): Universidad Internacional de Andalucía.