



OBSERVATORIO
DE POLÍTICAS
CULTURALES

La Cultura en el Gobierno de Sebastián Piñera: 2010-2014

MARZO DE 2014



INDICE

LO COMPROMETIDO Y LO REALIZADO	3
PRESUPUESTO	8
AGENDA LEGISLATIVA	11



LO COMPROMETIDO Y LO REALIZADO

Los compromisos de un Presidente se establecen en su programa de gobierno y en los anuncios de cada 21 de mayo.

¿Cuáles fueron los logros de su gobierno? ¿Qué leyes se aprobaron? ¿Qué se prometió y qué se cumplió? son algunas de las preguntas que intenta responder este informe del Programa de Seguimiento del Observatorio de Políticas Culturales.

Para ello, se analizaron las principales acciones y omisiones del mandato de Sebastián Piñera, tomando como referencia los compromisos adquiridos por el ex Presidente en su programa de gobierno.

El análisis se centra en los programas realizados o mantenidos durante su gestión¹, los énfasis del presupuesto y el comportamiento de la agenda legislativa en cultura. Además, tanto el presupuesto como las iniciativas legislativas se desarrollan con más profundidad en capítulos especiales.

Es importante indicar que no se trata de una evaluación del impacto de las políticas públicas implementadas puesto que no existen mecanismos que permitan hacerlo. Lo que se intenta es entregar información sistematizada para aproximarse a un análisis general de la gestión del gobierno de Sebastián Piñera en materia cultural.

COMPROMISOS PRESIDENCIALES

En el programa de gobierno "Para el cambio, el futuro y la esperanza"² y los anuncios del 21 de mayo se comprometieron medidas en los siguientes ámbitos:

1. Institucionalidad Cultural

Las medidas referidas a esta materia fueron dos: "Aumentaremos el financiamiento de la cultura y consolidaremos la institucionalidad cultural, incrementando el monto de la inversión en cultura a través del Presupuesto Nacional". Respecto de la primera, el aumento total registrado es de 22,9% en los 4 años del período³. En tanto, la promesa de consolidar la institucionalidad se tradujo en el anuncio, del 21 de mayo del 2011, de la creación del Ministerio de Cultura y Patrimonio. Sin embargo, el proyecto no entró al Congreso sino dos años después, en mayo del 2013. Actualmente se encuentra en la Comisión de Cultura y las Artes de la Cámara de Diputados.

Además se hablaba de la generación de "un cuerpo de iniciativas legales tendientes a promover la participación responsable de la sociedad civil estimulando el financiamiento de las actividades artístico-culturales y de cuidado del patrimonio cultural por parte de los privados", pero no se registran proyectos o anteproyectos relacionados.

¹ Se consideraron solo los proyectos de alcance nacional y cuya implementación implican un impacto sustantivo para el sector.

² Disponible en: <www.observatoriopoliticasculturales.cl> [última consulta 17/03/2014].

³ Ver mayores detalles sobre el presupuesto en página 8.



2. Fomento a la creación y a la industria creativa

La medida referida a este ámbito indicaba: “Fomentaremos la cultura, dando apoyo a la creación artística y al emprendimiento cultural, a través de la promoción del desarrollo de esta industria, aportando al crecimiento de los bienes y servicios culturales en el país, asegurando su difusión”. En relación a la creación artística no se registran nuevos programas de alcance nacional o proyectos de ley. Más bien se mantiene la política de fomento a través de fondos concursables con algunas modificaciones, en las que destaca la creación el 2011 de una línea específica para el emprendimiento cultural. El crecimiento presupuestario de los fondos durante este período ascendió a 28,9%⁴.

Respecto de las industrias creativas, pese al énfasis dado en el programa de gobierno, tampoco se registran modificaciones en el plano legislativo ni en el programático. La memoria del CNCA 2010-2014 solo consigna estudios y seminarios como las acciones realizadas en este ámbito⁵, aunque es posible asociar la incorporación de las áreas de diseño y nuevos medios al departamento de fomento del CNCA como una señal en este sentido.

3. Acceso a la cultura

El tercer ámbito del programa de gobierno anunciaba: "Aumentaremos el acceso de los grupos de escasos recursos y vulnerables a la cultura, generando una relación permanente con la actividad cultural, especialmente a través de los municipios". Respecto de esto, no se registran proyectos de ley específicos y en lo programático solo dos acciones se relacionan: el programa Servicio País Cultura⁶, creado el 2010 en función de un convenio con la Fundación por la Superación de la Pobreza; y la mantención del programa ACCESO⁷ creado el 2006.

En relación con el ámbito local, se desarrolló un programa de alcance nacional bajo el paraguas de Red Cultura⁸. La agenda Municipal de Red Cultura, creada el 2013, busca obtener el compromiso de los municipios en tres materias: que un 2% del presupuesto municipal se destine a cultura; la integración de un Plan de Cultura a los Planes de Desarrollo Comunal (Pladeco); y contar, al menos, con un encargado capacitado en la

⁴ Ver página 9 de este mismo informe.

⁵ CNCA (2014) *Memoria Consejo Nacional de la Cultura y las Artes 2010-2014*, Santiago de Chile, pp. 96-99.

⁶ Se trata de un programa en el cual profesionales colaboran con el desarrollo cultural de una determinada comuna. Más información disponible en <www.cultura.gob.cl> [última consulta 28/03/2014].

⁷ Programa en el que se realizan actividades artísticas en conjunto con creadores locales en distintas partes del país. Más información en <www.cultura.gob.cl> [última consulta 28/03/2014].

⁸ Bajo este programa se agruparon la construcción de teatros regionales y centros culturales, el apoyo a la gestión de estos espacios y la circulación artística. CNCA (2014) *Memoria 2010-2014*, Santiago de Chile, pp. 67. Disponible en <www.cultura.gob.cl> [última consulta 28/03/2014].



materia⁹. De acuerdo a la memoria del CNCA, a noviembre de 2013 se habían integrado el 77% de los municipios al programa.

4. Plan Nacional de Lectura

En el programa de la Alianza, se comprometió un plan enfocado en la lectura, lo que se materializó en el programa “Lee Chile Lee”. El plan coordinaba al CNCA y a distintas entidades del Mineduc, entre ellas la DIBAM. Cabe destacar que aunque ya existía un Plan de Fomento Lector anteriormente, durante la administración de Piñera el presupuesto asociado a este ítem aumentó en un 374,6%.

5. Culturas originarias:

En este ámbito se comprometía la creación de un “Centro de Fomento de la Cultura Indígena, entidad que generará documentos escritos y audiovisuales en lenguas indígenas, se preocupará del acceso bilingüe a las tecnologías de información y planificará la destinación de becas y premios al mérito académico para este grupo de chilenos”. Sin embargo, no se registran iniciativas que se puedan relacionar al cumplimiento de este compromiso.

6. Patrimonio Cultural

El plan de gobierno en cultura mostraba un importante énfasis en el patrimonio cultural, con tres medidas. La primera comprometía la modificación de la Ley de Monumentos Nacionales, iniciativa que fue anunciada el 21 de mayo del 2010 pero ingresó al Congreso casi 4 años después, en enero del 2014.

Por otra parte, se anunció un Plan de Recuperación del Patrimonio Cultural Arquitectónico, programa que fue implementado en función de restaurar edificios patrimoniales afectados por el sismo del 2010. Posteriormente esta iniciativa se institucionalizó en el Fondo de Patrimonio que fue incorporado en la Ley de Presupuesto de los años 2013 y 2014.

Finalmente, en función de promover “(...) la protección y valoración del patrimonio natural y cultural” se proponía una medida relacionada con la celebración del Bicentenario, consistente en una exposición itinerante con elementos propios de nuestra identidad. Respecto de esto último no se registra información.

7. Internacionalización

En el ámbito de la internacionalización, se identifica un grupo consistente de actividades en relación con el programa, que entre sus promesas indicaba: “Estimularemos con fuerza la llegada de nuestros productos culturales al extranjero (...)”. Se hacía especial énfasis en el cine por considerarla una industria de alta visibilidad internacional: “(...) Para esto removeremos todos los obstáculos e impulsaremos políticas que estimulen la

⁹ Disponible en <www.cultura.gob.cl> [última consulta 28/03/2014].



inversión en cine, de manera de transformar a Chile en la plataforma audiovisual de Latinoamérica”.

A través de los Consejos sectoriales del audiovisual, de la música y el libro, se instituyeron programas de apoyo a la internacionalización. En el caso del audiovisual destaca la Film Commission, entidad dependiente del Consejo Nacional de la Cultura; el Programa de Apoyo para Asistir a Mercados Internacionales; el de Apoyo para Obras Seleccionadas en Festivales Internacionales y la continuidad del Programa de Selección y Apoyo para Participar en Premios Internacionales (Oscar, Goya y Ariel) iniciado el 2009.

En el caso de la música, también se generó un Programa para la Internacionalización de la Música Chilena. En tanto para el sector del libro, el año 2011 se incluyeron en la Ley de Presupuesto recursos asociados al Programa de Internacionalización del Libro Chileno, con un monto inicial de MM\$111¹⁰ y un monto final de MM\$490 (año 2014). Este programa incluyó la inserción de una línea de apoyo a traducciones dentro del Fondo del Libro y la participación en ferias internacionales, entre otros aspectos.

8. Infraestructura cultural

Tanto el programa de gobierno de Sebastián Piñera como los discursos del 21 de mayo, dieron especial énfasis en este tema. En función de esta promesa se dio continuidad al Plan de Infraestructura Cultural iniciado durante el gobierno de Bachelet. El proyecto original, consagrado en la política cultural 2005-2010, consideraba la construcción de 51 centros culturales en comunas de más de 50 mil habitantes¹¹.

De acuerdo a la Memoria del CNCA 2010-2014, se terminaron 24 centros culturales, que sumado a los 3 construidos el período anterior, dejan un total de 27 nuevos espacios.

Al plan de infraestructura existente, se agregó la construcción y/o restauración de 5 teatros regionales: Iquique, La Serena, Rancagua, Concepción y Punta Arenas. De estos, 2 fueron inaugurados y 3 se encuentran en proceso.

Ambas líneas de trabajo de este plan se incorporaron al programa Red Cultura, que contempla asesorías en la gestión de estos espacios y la profesionalización de gestores culturales.

9. Incentivo al aporte de los privados a la cultura

La modificación a la Ley de Donaciones Culturales es uno de los compromisos más logrados en relación al programa de Sebastián Piñera. Fue anunciada en las definiciones gubernamentales y en el discurso del 21 de mayo del 2010. Ingresó el año 2011 al Congreso y tras 2 años de tramitación fue promulgada.

¹⁰ MM\$ = millones de pesos.

¹¹ CNCA (2005) *Chile Quiere más Cultura. Definiciones de política cultural 2005-2010*. Santiago de Chile, pp.21. Disponible en: <www.observatoriopoliticasculturales.cl> [última consulta 17/03/2014].



Entre las principales características de este proyecto está el aumento del universo de posibles beneficiarios y donantes.

10. Televisión

En el programa de gobierno se indicaba que se procuraría que la televisión colaborara con la identidad nacional, a través de “(...) fórmulas de financiamiento de programas culturales de alta rentabilidad social a través de los Fondos del Consejo Nacional de Televisión”. Sin embargo, el Fondo de Apoyo a Programas Culturales del CNTV disminuyó sus recursos en un 19,2% durante la administración de Piñera, sufriendo un fuerte recorte en el año 2012 del que aún no se recupera.

11. Tecnología y cultura

Los compromisos de Piñera en cultura incluían el tema de la tecnología desde la perspectiva de una herramienta que “ofrece infinitas oportunidades en la difusión de las artes y la cultura” y, en función de ello, anunciaba el desarrollo de la televisión digital. En la práctica, el tema se concentró en el proyecto de ley que permite el ingreso de la tv digital que había ingresado el 2008 al Congreso, cuya tramitación fue responsabilidad del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Por otro lado, el 21 de mayo del 2010 se comprometía la construcción de una “carretera digital de la cultura, que no sólo llegue a todos los hogares y escuelas de Chile, sino también nos conecte e integre con los mejores centros culturales del mundo”. Sin embargo, no existe información de programas o iniciativas que se puedan asociar a este compromiso. Este anuncio no volvió a mencionarse en las cuentas públicas posteriores.



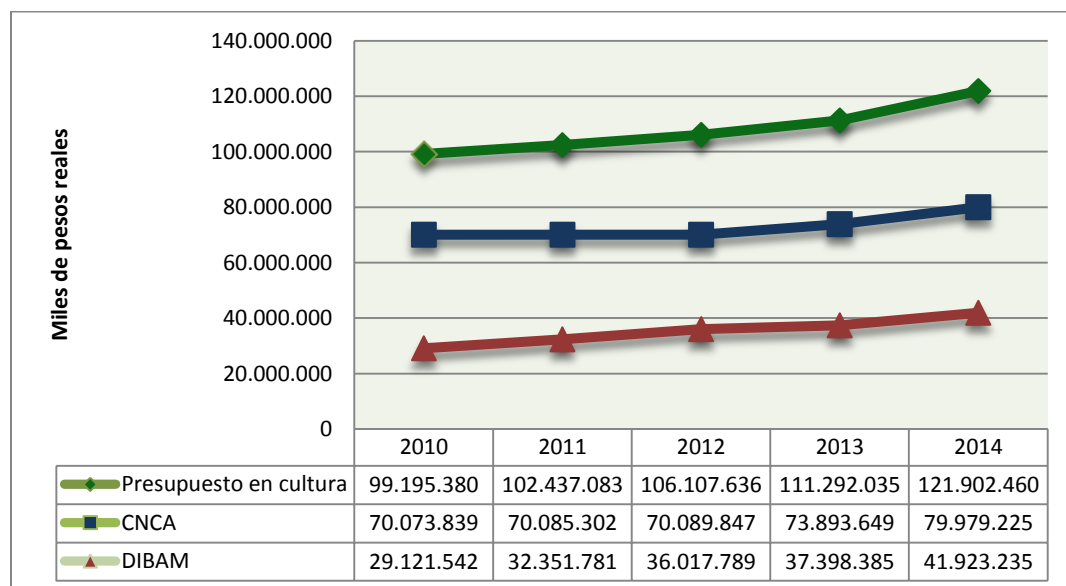
PRESUPUESTO

El presupuesto de cultura corresponde a la suma de los recursos destinados al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) y la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM).

El análisis del presupuesto permite visualizar los énfasis, prioridades y ausencias que establece el Ejecutivo. Si se observa el período del 2011-2014, años en que el gobierno de Sebastián Piñera definió el presupuesto, se ve un crecimiento total de 22,9%. El principal aumento se produjo el 2014, momento en que se registró un alza del 9,5%¹². Estos recursos, si bien fueron decididos en la administración Piñera, serán ejecutados por el actual gobierno.

Pese al alza, cultura mantuvo porcentualmente una bajísima importancia dentro del total del presupuesto público. A lo largo del gobierno anterior, el gasto en este ítem se mantuvo alrededor del 0,4%.

Gráfico 1: Evolución del presupuesto en cultura y presupuesto por institución 2010-2014

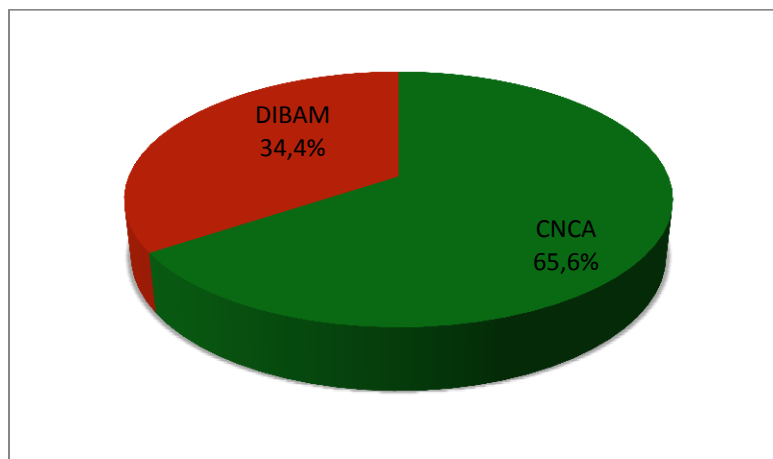


Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto.

Si analizamos los recursos entregados a las dos principales instituciones culturales: el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) y la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM), se ve una leve tendencia a la disminución de la brecha existente entre ambas. Aunque el CNCA sigue siendo la entidad que más recursos concentra de las dos, pasó de contar con el 70,6% del gasto estatal en cultura, a recibir el 65,6%. La DIBAM, por su parte, en el 2010 obtenía el 29,4% del presupuesto para cultura y en el 2014 cuenta con el 34,4%.

¹² Las cifras son extraídas de las leyes de presupuesto de los años 2011, 2012, 2013 y 2014. Disponibles en el sitio web de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda <www.dipres.gob.cl>. Los valores corresponden a pesos reales, es decir, fueron recalculados en función de la inflación del período analizado, para así poder traspasar los pesos de años anteriores a pesos del año 2014.

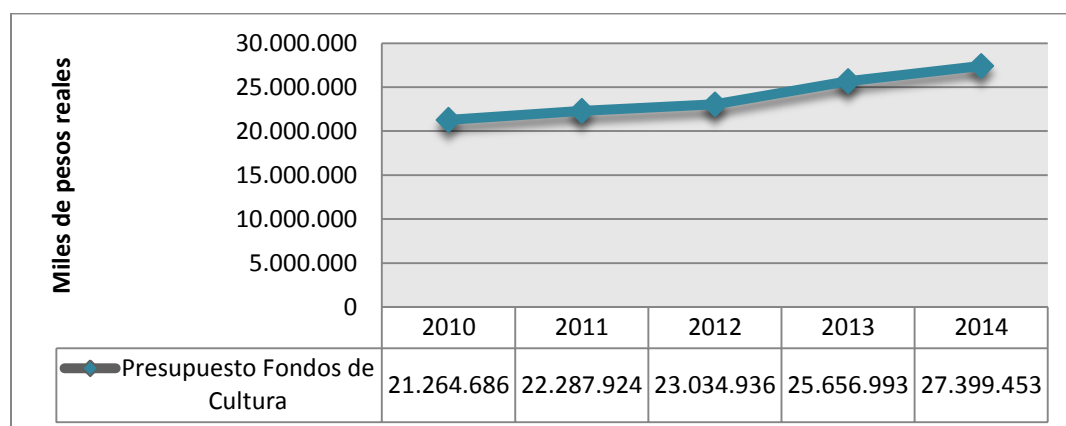


Gráfico 2: Representación CNCA y DIBAM en el Presupuesto Cultura

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto.

Por su parte, los Fondos de Cultura del CNCA¹³ mantuvieron su importancia dentro del presupuesto cultural, representando algo más del 20% durante todo el período. En el 2013 alcanza el 23,1% del gasto estatal para cultura. Esto indica que los Fondos Concursables continuaron siendo una de las principales herramientas de acción del Estado en políticas culturales.

Asimismo, se mantiene la tendencia al aumento en el presupuesto otorgado anualmente a este instrumento. Durante la administración de Sebastián Piñera los Fondos de Cultura aumentaron sus recursos en un 28,9%, contando para el 2014 con un total de MM\$27.399.

Gráfico 3: Evolución del presupuesto de los Fondos de Cultura del CNCA, 2010-2014

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto.

El Gobierno de Sebastián Piñera mantuvo el programa de infraestructura cultural¹⁴ que se había iniciado durante la anterior administración de Michelle Bachelet y aumentó de

¹³ Considera los siguientes Fondos: Fondart (Regional y Nacional), Fondo de la Música, Fondo del Libro y Fondo Audiovisual.

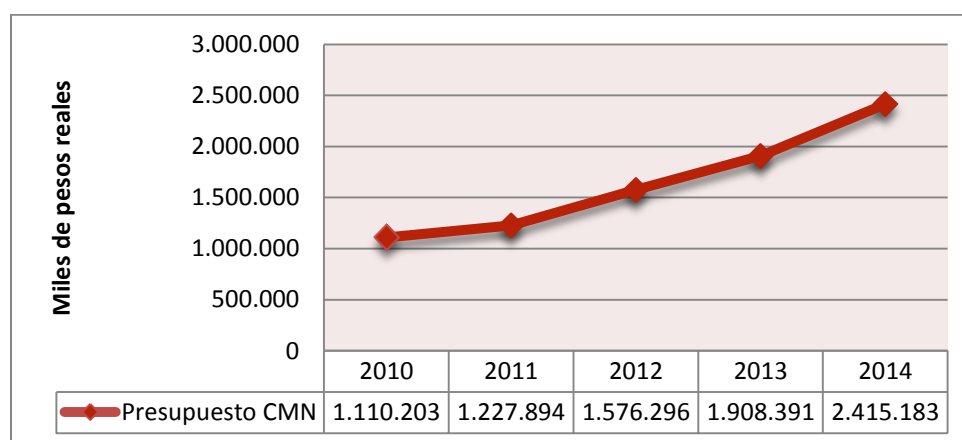
¹⁴ El programa consideró la construcción o reparación de 51 centros culturales en comunas de más de 50 mil habitantes. Ver página 6 de este informe.



manera significativa su presupuesto, sobre todo en el año 2014. Esto último se debe principalmente a que se agregaron recursos para la construcción y/o reparación de 5 teatros regionales. Para el 2014 la construcción de centros culturales y de teatros regionales cuenta con un presupuesto de MM\$10.376 que representa el 8,5% del gasto estatal en cultura.

El mayor crecimiento durante el Gobierno de la Alianza se registró en el ámbito de patrimonio monumental. El Consejo de Monumentos Nacionales (CMN)¹⁵ acrecentó sus recursos en un 117,5% durante el período y se creó, además, el Fondo del Patrimonio. Desde la perspectiva presupuestaria, este es el mayor énfasis de la administración de Piñera.

Gráfico 4: Evolución del presupuesto del CMN 2010-2014



Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto.

En la siguiente tabla se pueden observar los montos reales destinados a la institucionalidad cultural durante los 4 años analizados:

Cuadro 1: Presupuesto para cultura (CNCA + DIBAM) 2010-2014 en miles de pesos

Año	Presupuesto nominal	Presupuesto real	Crecimiento anual	Crecimiento del período
2010	88.805.175	99.195.380		22,9%
2011	94.761.409	102.437.083	3,3%	
2012	101.054.891	106.107.636	3,6%	
2013	108.050.519	111.292.035	4,9%	
2014	121.902.460	121.902.460	9,5%	

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto.

¹⁵ Entidad estatal que tiene a su cargo el patrimonio cultural del país que ha sido declarado Monumento Nacional en alguna de sus categorías.

AGENDA LEGISLATIVA

Considera las iniciativas legislativas presentadas por el Ejecutivo entre el marzo del 2010 a marzo del 2014.

La administración de Sebastián Piñera ingresó un total de 7 proyectos de ley al Congreso, dirigidos específicamente al sector cultural:

1. **Patente de Salones de música en vivo (Ley 20.591)**
2. **Nueva ley de donaciones culturales (Ley 20.675).**
3. **Proyecto de Ley sobre incentivos a la programación de música chilena en las radios (7828-04).**
4. **Modifica ley N° 19.169 que Establece Normas sobre Otorgamiento de Premios Nacionales (7912-24).**
5. **Regula la exhibición y ejecución artística en los bienes nacionales de uso público (8335-24).**
6. **Crea el Ministerio de Cultura y del Patrimonio (8938-24).**
7. **Modifica Ley N° 17.288 sobre Monumentos Nacionales (9237-04).**

De esta lista de 7 iniciativas, solo las últimas 2 lograron ser promulgadas durante el período 2010-2014. Las demás se encuentran en distintos niveles de tramitación en el Congreso.

El último proyecto, que **Modifica la ley de Monumentos Nacionales**¹⁶, fue ingresado el 15 de enero del 2014, pese a que la iniciativa había sido anunciada el 2010.

El proyecto que **Crea el Ministerio de Cultura y del Patrimonio**¹⁷ ingresó en mayo del 2013 y se encuentra en primer trámite constitucional en la Comisión de Cultura y las Artes de la Cámara de Diputados.

Una iniciativa con importante nivel de avance es la que **Regula la exhibición y ejecución artística en los bienes nacionales de uso público**¹⁸, cuyo trámite se inició en junio del 2012. Ya fue aprobado por la Cámara de Diputados y se encuentra en el Senado en segundo trámite constitucional¹⁹. Llama la atención, por lo poco habitual en proyectos

¹⁶ Modifica la Ley N° 17.288 que legisla sobre Monumentos Nacionales y modifica otros cuerpos legales con el objeto mejorar la protección y conservación del Patrimonio Cultural. Entre otras disposiciones, se incluye la actualización de categorías de protección; reorganización del funcionamiento del CMN y creación de Consejos Regionales; revisión de la composición del CMN; y extensión del beneficio tributario.

¹⁷ Agrupará en un solo Ministerio al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y el Consejo de Monumentos Nacionales.

¹⁸ Establece que municipalidades deberán dictar ordenanzas especiales para regular el funcionamiento de las actividades artísticas y culturales desarrolladas en espacios públicos. Incorpora la consagración de permisos para el ejercicio de la actividad, entre otras especificaciones.

¹⁹ Etapa de discusión dentro del proceso de formación de la ley del que es objeto un proyecto ya aprobado en la cámara de origen, y que se desarrolla en la cámara revisora, para que ésta lo conozca en general y en particular.



culturales, que esta tenga “Discusión inmediata”, es decir, que la indicación del ejecutivo es que debe ser conocida y despachada por la respectiva Cámara en el plazo de 6 días.

En tanto, 2 iniciativas no han tenido ningún tipo de avance desde la fecha de su ingreso. Es el caso del **Proyecto de Ley sobre incentivos a la programación de música chilena en las radios**²⁰ y del que **Modifica la ley N° 19.169 que Establece Normas sobre Otorgamiento de Premios Nacionales**²¹. Ambos proyectos tuvieron su último movimiento el día de su ingreso. Cabe indicar que es el Ejecutivo el que determina el ritmo de un proyecto a través de las distintas urgencias²² que se le otorgan, por lo que el estancamiento muestra la inexistencia de interés por parte del Ejecutivo de lograr la aprobación de estas iniciativas.

Finalmente, cabe agregar que el CNCA participó en la tramitación de otras leyes relativas al sector cultural que ya estaban en el Congreso, como por ejemplo, el Acuerdo de Coproducción Cinematográfica entre el gobierno de Chile e Italia y la Ley que permite la introducción a la Televisión Digital Terrestre (actualmente en trámite final). También es destacable la eliminación del Impuesto Adicional al libro digital, medida que fue incorporada a la tramitación de la reforma tributaria (Ley 20.630 promulgada en septiembre del 2012).

NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LA AGENDA LEGISLATIVA

Del total de proyectos mencionados, 3 correspondían a anuncios del 21 de mayo y/o del Programa de Gobierno: **la modificación a la Ley de Monumentos Nacionales; la modificación a la Ley de Donaciones y la Creación del Ministerio de Cultura y Patrimonio**. Es decir, estos 3 proyectos formaban parte de los compromisos presidenciales.

Para medir el nivel de cumplimiento de estas promesas se analizó el estado de tramitación de cada iniciativa, la coherencia entre el proyecto y la promesa, y el tipo de tipo de urgencia a la tramitación que el Ejecutivo estableció para cada proyecto. De acuerdo a esta ponderación, el nivel de cumplimiento que alcanza la administración de Piñera es de un 69%. A continuación el detalle del avance en cada tramitación:

²⁰ Propone que el Consejo de Fomento de la Música Nacional establezca un sistema de estímulos para la difusión de la música nacional en las radios, destinando recursos para que ellas puedan postular por concurso

²¹ Entre otras iniciativas, distingue los “Premios Nacionales de las Artes” de los “Premios de las Ciencias y Humanidades”, generando una nueva categoría que agrupa los actuales premios a la creación y permite la incorporación al jurado del Ministro Presidente del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes en reemplazo del de Educación.

²² Las urgencias pueden ser: “Urgencia Simple” (debe ser conocido y despachado en 30 días por la cámara respectiva); “Suma urgencia” (debe ser conocido y despachado en 15 días); “Discusión Inmediata” (conocido y despacha en plazo de 6 días).



Cuadro 2: Avance en anuncios presidenciales que implican ley 2010-2014

Proyectos de Ley asociados a promesas presidenciales	Índice de Cumplimiento²³ (Por Promesa)
Iniciativa para modificar la Ley de Monumentos Nacionales	48%
Iniciativa para modificar la Ley Donaciones Culturales.	100%
Iniciativa para crear el Ministerio de la Cultura y el Patrimonio, que agrupará al Consejo de la Cultura y las Artes, la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y el Consejo de Monumentos Nacionales.	59%

Fuente: Elaboración propia en base a información Congreso Nacional.

²³ Para conocer la metodología de cálculo, ver estudio OPC (2013) *La cultura y el 21 de mayo*. Disponible en: <<http://www.observatoriopoliticasculturales.cl/OPC/seguimiento/21-de-mayo-2013/>>.

