

José Miguel Benavente y Jorge Larraín, "Ministerio de las Culturas: análisis de diseño institucional", *Estudios Públicos* 144 (2016).

COMENTARIO

## BUROCRACIA Y RIESGOS\*

**Rosanna Costa C.**

Instituto Libertad y Desarrollo

RESUMEN: En este comentario, la autora revisa algunas de las debilidades del proyecto de ley del nuevo Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio analizadas en la conferencia de Benavente y Larraín, y pone énfasis en la necesidad de simplificar la burocracia, de desarrollar mecanismos para alinear mejor la oferta con la demanda y evitar riesgos de captura del Estado.

PALABRAS CLAVE: institucionalidad cultural, política cultural, fallas de Estado.

### BUREAUCRACY AND RISKS

*Abstract: In this commentary, the author looks at some of the weaknesses in the draft Bill on the new ministry of culture discussed at the Benavente and Larraín conference, and emphasizes the need to simplify bureaucracy, to develop ways to better align supply and demand, and to avoid the risks of Government capture.*

KEYWORDS: *institutional framework for culture, cultural policy, government failures.*

---

ROSANNA COSTA C. Economista por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora de Presupuestos del Ministerio de Hacienda entre los años 2010 y 2014. Hoy es subdirectora del instituto Libertad y Desarrollo. Email: rcosta@lyd.org.

\* Versión revisada del comentario hecho a la conferencia de José Miguel Benavente y Jorge Larraín realizada el 27 de octubre de 2016 en el CEP y publicada en este mismo número de *Estudios Públicos*.

**E**l documento de Benavente y Larraín aborda el proyecto de ley que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio desde una perspectiva institucional, para lo cual desarrolla las “fallas de Estado”, con lo que se ofrece un marco analítico que contribuye conceptualmente al estudio del mismo. Al hacerlo de esta forma, se consideran como dados tanto el concepto de cultura como el rol del Estado y la institucionalidad elegida en el proyecto, centrándose en este último aspecto. Es así como el centro del análisis está en la forma en que se solucionan fallas de Estado como la “inconsistencia dinámica”, los “problemas de agencia” y la “captura” de la institucionalidad en beneficio de ciertos sectores de la cultura, aspectos todos muy relevantes al evaluar un proyecto que lo que hace es, precisamente, definir una institucionalidad para las culturas.

#### ROL DEL ESTADO

Me parece que dedicarle mucho tiempo a la definición de cultura puede resultar complejo, pero evitarlo absolutamente es una omisión. Desde el punto de vista administrativo, el proyecto de ley no contiene un borde suficiente como para responder a la lógica de precisar las funciones de este nuevo ministerio y, por el contrario, deja la tarea entregada a las definiciones contenidas en instrumentos internacionales vigentes de Unesco, ratificados por Chile, cediendo potestad a organismos internacionales.

Esto resulta inconveniente, por cuanto el concepto de cultura es bastante amplio. Prueba de ello es que la Conferencia Mundial de las Políticas Culturales, realizada en México en 1982 y origen de la definición vigente de la Unesco, entiende que, “en su sentido más amplio, la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”. Más adelante lista 54 principios, entre los cuales señala: “La Conferencia reafirma que el factor educativo y cultural es esencial en los esfuerzos para instaurar un nuevo orden económico internacional”.

Bajo ese marco amplio, definir y acotar el rol del Estado resulta un debate pertinente. Las definiciones de principios básicos que usa el proyecto de ley pueden ejercerse por el Estado en una modalidad “activa” en materia de cultura (promoviendo modos de vida, valores, etcétera) o en una “pasiva”, que favorezca y respete la expresión en la sociedad y, en esencia, corrija “fallas de mercado” asociadas a su carácter de bien público o a la generación de externalidades positivas, en razón de lo cual se tiende a subproducir la cultura (o determinadas áreas) sin una intervención del Estado. Justificaciones para su rol pasivo pueden provenir de la necesidad de diversificar o ampliar el acceso a la cultura. En cambio, la intervención o promoción de una concepción cultural desde el Estado, imponiéndola o promoviéndola en forma activa, escapa al rol que correspondería asignar a este ministerio.

Si bien cabe reconocer que la iniciativa se sustenta en principios de respeto a la diversidad cultural, la libertad de creación y valoración social de los creadores y cultores entre otros, ello no es, evidentemente, suficiente garantía de los problemas de definición de roles antes mencionados. Por último, es poco claro el significado del séptimo principio del actual proyecto de ley:<sup>1</sup> “de respeto de los derechos de los creadores y cultores: promover el respeto a los *derechos laborales* consagrados en el ordenamiento jurídico chileno, de quienes trabajan en los ámbitos de las artes, las culturas y el patrimonio”.

## LAS FALLAS DE ESTADO

El documento de Benavente y Larraín ofrece como marco analítico, en forma adecuada, la definición de tres fallas de Estado que la institucionalidad en discusión debe buscar corregir. La primera de ellas es la “inconsistencia dinámica”, vale decir, que no existe un marco de mediano y largo plazo que oriente la acción del Estado y entregue así señales claras al mundo de la cultura. Ya sea que la fuente de financiamiento sea pública o privada, los ciclos económicos pueden afectarla,

---

<sup>1</sup> A este respecto, se toma como referencia, tal como en la conferencia de Benavente y Larraín, el proyecto de ley en tramitación en el Congreso Nacional al 16 de noviembre de 2016. A esta fecha, el proyecto ha sido aprobado por la Cámara de Diputados y está en discusión en la Comisión de Educación del Senado.

sin embargo, los autores ponen énfasis en la existencia de un marco general que no sea modificado, al menos no sustantivamente, de un gobierno a otro. La existencia de consejos más o menos independientes que permanezcan a través de los gobiernos (o cuyo nombramiento se traslape) y la definición de políticas de mediano y largo plazo contribuyen a atenuar este riesgo.

La segunda falla se refiere a “problemas de agencia y de coordinación” al interior del Estado. Ésta es más grave cuando existen muchas agencias dispersas en diferentes ministerios, y en presencia de asimetrías de información entre diseño de políticas y ejecución de las mismas, sin instrucciones claras y mecanismos eficientes de rendición de cuentas. Este problema favorece la tercera falla de Estado, que es la “captura” de parte de grupos de interés.

El modelo chileno ha ido evolucionando en el tiempo, y con la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y (CNCA) se logró más o menos centralizar en éste la definición y ejecución de la política cultural. Al crearse este Consejo, cuyo presidente tiene rango de ministro, se ha buscado una política coherente para el arte y la cultura, dejando bajo su tutela el Fondo Nacional para el Desarrollo Cultural y las Artes (Fondart), el Fondo de Artes Audiovisuales, de la Música y del Libro. Quedaron, sin embargo, fuera de su institucionalidad la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (Dibam), dado su rol más bien patrimonial, para mantenerla más próxima al alero de la educación, con la que tiene vínculos necesarios dentro del proceso de aprendizaje (aunque también los tiene con cultura). Es probable que existan menos sinergias con la Dibam, y de hecho, según los autores, se han manifestado diferencias de cultura institucional que han dificultado la coordinación con esta entidad, así como la opción de trasladarla al CNCA antes del proyecto de ley del nuevo ministerio. Una posible causa, menos explorada, es que la Dibam perciba niveles de captura en la creación cultural y, por tanto, haya estimado el riesgo de ser postergada en términos relativos en el ambiente del Consejo de la Cultura.

Otro elemento a mencionar de nuestra institucionalidad vigente es el uso de consejos de miembros especializados y representativos de áreas de la cultura, donde de un total de once integrantes, dos deben ser ratificados por el Congreso. Se busca así tener un órgano especializado, con presencia de al menos algunos minoritarios que ejerzan un rol

como independientes, reduciendo espacios de captura o incrementando sus costos. El tamaño de estos consejos es también relevante: a mayor número de miembros, como propone el actual proyecto de ley, se gana en diversidad, pero se pierde preponderancia, pues aumenta el costo del acuerdo y del control, delegando un rol más preponderante en su presidente y las autoridades políticas.

## ESTADO FACILITADOR VERSUS ESTADO ARQUITECTO

Más adelante los autores tipifican los modelos institucionales, calificándolos entre el Estado facilitador, el patrocinador y el arquitecto. El Estado facilitador promueve la cultura y busca financiamiento privado, por lo tanto, la oferta cultural se vincula con la demanda (la cual, sin embargo, puede también ser fomentada vía subsidios como mecanismo para ampliar su cobertura a diversos sectores de la sociedad, algo que la conferencia aquí comentada no aborda). Este modelo tiene la virtud de ser menos expuesto a la captura del Estado y de los creadores culturales. El modelo de Estado facilitador queda, sin embargo, postergado, dado que la institucionalidad chilena tiene más elementos de Estado patrocinador y de Estado arquitecto, con creciente énfasis en este último. Además, como ya se señaló, siguiendo una lógica más bien pragmática, la conferencia se centra en el análisis de la institucionalidad dada antes que en la potencialmente más eficiente, quedando en deuda al respecto.

En el Estado patrocinador (frecuentemente asimilado al modelo anglosajón que usan Inglaterra y Nueva Zelandia), el gobierno encauza la política cultural a través de “consejos” más o menos independientes, que promueven expresiones culturales tanto canalizando recursos públicos como buscando aportes privados, y, por tanto, buscan complementar la definición de políticas públicas que orientan áreas de desarrollo con el interés de privados, lo cual los orienta a los intereses de la demanda. Nuevamente, este modelo es consecuente con políticas de subsidio a la demanda como complemento, de modo que, además de orientar la producción hacia la demanda, el gobierno puede ejercer un rol de promoción, manteniendo espacios de selección de consumidores que no accederían a la cultura dadas sus preferencias iniciales o su disponibilidad de recursos.

Los subsidios a la demanda son normalmente omitidos en el texto comentado, aunque pueden considerarse como un instrumento complementario en cualquiera de los modelos institucionales planteados. Dado el foco metodológico escogido, en el texto no se buscó analizar el efecto de este instrumento, sin embargo, debe reconocerse que éste es pertinente en tanto puede afectar los riesgos de las fallas de Estado que se analizan.

Finalmente, destaca el Estado arquitecto, que provee las orientaciones, los recursos y las políticas, y las ejecuta expresamente con criterios de bienestar social, aunque, como vimos, no exclusivamente, pues es posible incorporar el bienestar social masivamente en los otros modelos.

En razón de la breve reseña sobre nuestro CNCA, constatamos que se trata esencialmente de un Estado arquitecto, aunque con la presencia de consejos de expertos, lo que le entrega elementos de Estado patrocinador, como señalan Benavente y Larraín. Sin embargo, la propuesta legal avanza más al modelo de Estado arquitecto, en tanto debilita el rol de los consejos, tanto al separar —usando el concepto de los autores— funciones de Estado y de gobierno (reservando las primeras al consejo y las segundas al aparato institucional del gobierno), como también al incrementar sus costos de funcionamiento al aumentar el número de miembros y la proporción designada por el ejecutivo. Una forma más directa de presentarlo es que el proyecto transforma el rol directivo de los consejos —tanto en materias de definición, como de propuesta y ejecución de políticas— en uno más bien de carácter consultivo.

## PROYECTO DE LEY

Como se ha mencionado, el proyecto no se aferra a una definición de cultura, sino, por el contrario, ella es lo suficientemente amplia como para entender que involucra el desarrollo de los valores, las tradiciones y las creencias. Peor aún, con un marco así de amplio, delega esta definición a declaraciones internacionales vigentes de la Unesco y ratificadas por Chile, cediendo espacios tan propios de la riqueza cultural y valórica a entidades externas que no son neutras. Esta opción, lejos de otorgar un instrumento que corrija fallas de mercado y promueva la cultura, se adentra en entregar al Estado un rol de promotor de contenidos culturales, los cuales deberían ser expresión libre de las personas.

Además, el proyecto reduce el rol del Consejo Nacional de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (CNCAP, sucesor del CNCA) al de un órgano consultivo, con atribuciones tales como proponer políticas, conocer sobre la asignación y ejecución de recursos, y designar jurados. Así, es el poder ejecutivo, a través del ministro y subsecretario del área, el que asume las definiciones de la política, incluido el plan quinquenal, el cual sí debe ser aprobado por el Consejo. Por su parte, aumenta el número de integrantes del Consejo a 21, y de ellos sólo uno, el representante de los ganadores del Premio Nacional, es elegido por sus pares y no designado por el ministro o el Presidente de la República a proposición de organismos representativos. De esta forma, el Consejo tendrá más costos para ponerse de acuerdo y quedará expuesto a la captura del ministro, con menor capacidad de contrapeso a la definición de políticas o al control de su ejecución. Dicho sea de paso, el nombramiento de miembros de parte del mismo ministro resulta inadecuado, por ser él quien preside la instancia. La alternativa correcta es que, al menos, vuelvan a ser seleccionados por el Presidente de la República, como acontece hoy y sugieren los autores.

En otras palabras, la propuesta que está en el Congreso integra más las decisiones de política y ejecución bajo la tutela y responsabilidad del ejecutivo a través del ministro, reduce los contrapesos y aumenta la probabilidad de inconsistencia dinámica; no obstante, un CNCAP mejor empoderado podría contribuir a reducir este efecto.

Por su parte, el nuevo ministerio tendrá dos subsecretarías: la Subsecretaría de las Artes, Industrias Culturales y Culturas Populares, que asume funciones semejantes a las del actual CNCA, y la Subsecretaría del Patrimonio Cultural. Ésta última tendrá un servicio a su cargo, con el fin de dejar en la subsecretaría las funciones de definición de políticas públicas y en el servicio, el rol ejecutor. No obstante, este servicio bien pudiera omitirse, en tanto el rol ejecutor estará a cargo de otros organismos ejecutivos *per se*, tales como la Biblioteca Nacional, el Archivo Nacional, el Museo de Bellas Artes, el Museo de Historia Natural, la Cineteca Nacional, la Secretaría Técnica del Consejo de Monumentos Nacionales y los sistemas nacionales de museos, de archivos y de bibliotecas. Este nuevo servicio parece ser un exceso de burocracia que finalmente incrementa la ineficiencia y aumenta los costos de coordinación.

Al respecto, personalmente no comparto el argumento de crear un ministerio con el fin de equiparar el poder relativo del presidente del Consejo, actualmente con rango ministerial, respecto de otros ministros. Para quienes asignan algún valor a este argumento, entonces debieran reconocer una debilidad relativa para la actual Dibam, que de servicio pasa a quedar reconocida como sistema bajo la tutela del nuevo Servicio Nacional de Patrimonio Cultural, debajo de una subsecretaría con el mismo fin. Seguir creando ministerios y construir excesiva burocracia no se justifica y, por el contrario, dificulta la coordinación al interior del gobierno. Contamos con un exceso de ministerios y se superponen criterios sectoriales a otros de carácter más transversal en la búsqueda de una coordinación que se potenciaría mejor con menos división institucional. Por ejemplo: puede resultar más fácil coordinar las decisiones económicas con menos ministerios sectoriales, y una coordinación global de todos ellos. Por el contrario, la tendencia actual es a incrementar las carteras sectoriales, traspasando al Presidente un rol que debiera mediar un ministro económico en capacidad de ver los sectores en su globalidad.

Algunos elementos destacados se mencionan en el estudio de Benavente y Larraín demasiado a la pasada, recién en la parte final de sus conclusiones. Me refiero al comentario que se hace respecto a la necesidad de estudiar si existe captura en los consejos sectoriales. Esta falla de Estado es de alto costo. Los consejos, recordemos, buscan dar estabilidad a la política y, de alguna manera, reducir la captura de la política más partidista y dar consistencia en el tiempo a la política de cultura. Si ello se da al costo de la captura de los creadores de la cultura, el logro es bastante relativo. Vale la pena entonces evaluar y probar con mecanismos del Estado facilitador la búsqueda de financiamiento privado, para ahondar en alternativas de selección alineadas con la demanda, la cual se puede ampliar con mecanismos de subsidios que permitan diversificar y ampliar el consumo de cultura.

Asimismo, los autores plantean la pregunta respecto a si no correspondería traspasar al nuevo ministerio el rol de vincular a Televisión Nacional con el poder ejecutivo, en lugar de hacerlo a través del Ministerio Secretaría General de Gobierno, lo que resulta acertado si se desea alejar más a la institución de un riesgo de instrumentalización política. Ello cobra particular relevancia si se concibe el rol de este medio de

comunicación más bien desde la cultura y, por lo tanto, la pregunta es previa a si debe sumarse un canal cultural o no a la empresa estatal. Agregaría que esta ausencia se hace casi más evidente con el traspaso del área patrimonial al ministerio.

En resumen, quisiera destacar la solidez del artículo y agradecer el marco desarrollado y la pulcritud teórica y técnica con la cual es llevada a cabo, sin por ello dejar de observar elementos de tipo práctico. *EP*