

# **Hacia un nuevo enfoque de las políticas públicas: el caso del libro como política interministerial**

Autora: Ana González

## **Introducción**

El análisis de toda política pública debe tener en cuenta que ésta, si bien proviene de actores públicos, involucra una interacción compleja de actores sociales. Incluso dentro de los actores públicos que conforman el Estado, resulta fundamental tener en cuenta la gran diversidad de las instituciones, que responden a una historia particular, así como a creencias y repertorios de acción propios.

La presente ponencia busca presentar el caso de la política del libro y la lectura en Chile, para analizar la manera en que, en la “ola” de las políticas participativas, la estructuración de los actores de la sociedad civil y su interacción con el Estado transforman las maneras de generar políticas públicas desde el Estado. Una de las principales consecuencias que buscamos subrayar en la presentación es la organización de la inter-institucionalidad en la intervención estatal, frente a un campo complejo que toca temas transversales, como lo es el del libro. Por otro lado, esta ponencia también busca presentar algunos argumentos que interrogan la posibilidad de que las experiencias inter-institucionales en un campo específico puedan extenderse a políticas públicas de otros sectores, dada su estrecha relación con la organización de los actores sociales de cada sector.

Asimismo, la complejidad y diversidad de los propios actores públicos implica que las probabilidades de éxito de la dicha articulación dependan del origen institucional de la política pública en cuestión. En efecto, es importante reconocer que no todas las instituciones del Estado disponen de la misma “centralidad” en las relaciones de poder. Y su poder relativo, su peso en las relaciones inter-institucionales necesariamente juega un rol en su capacidad de movilizar y de exigir compromisos a las distintas entidades. Por último, la movilización inter-institucional puede verse confrontada a un funcionamiento establecido de las políticas públicas que no promueve la articulación entre entidades públicas, agotando así la colaboración antes de lograr la implementación.

## **La institucionalidad cultural chilena en la post-dictadura y el campo del libro**

### **El CNCA y el enfoque de los fondos concursables: supuestos subyacentes sobre el rol del Estado**

En Chile, la acción pública en cultura compete esencialmente al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA). El CNCA es una institución reciente, creada en 2003, teniendo como origen la División de Cultura del Ministerio de Educación. Desde los albores de la transición política, los actores del mundo del libro y, en particular, de la producción restringida, se empezaron a estructurar y organizar para reclamar una acción pública en el campo editorial. Esta acción se justificaba, entre otros, por la defensa del libro como bien público y, posteriormente, de la biblio-diversidad como condición fundamental para la instalación de una verdadera democracia.

Podría entonces afirmarse que, en el ámbito del libro, el CNCA ha estado en permanente interacción con un conjunto de actores organizados y con un discurso elaborado en torno al libro y la democracia. Esta organización de los actores ha empujado transformaciones importantes en el propio CNCA. En efecto, éste, como otras instituciones públicas de la post-dictadura chilena, articuló inicialmente sus repertorios de intervención en torno a los fondos concursables. Tales fondos, que son aún hoy una de las herramientas fundamentales del Estado chileno, se inspiran fuertemente de la lógica de mercado: individual y competitiva. Tal como lo menciona Baronne (2012), la definición de un problema público

y de sus soluciones no son “objetivas”, pues responden a una concepción de la sociedad y a un fin a alcanzar que se basa en una visión – implícita o explícita – de la sociedad “ideal”.

“Las maneras de plantear los problemas implican, en sí mismas, concepciones de la sociedad. (...) Ello es esencial en el análisis de las políticas públicas, en la medida en que éstas se basan en toda una estructura cognitiva y normativa que conducen a diagnosticar un estado del mundo y a formular prescripciones para actuar en éste”. (Baronne, 2012, P.3, la traducción es mía)

En este sentido, y para dar cuenta del enfoque subyacente en la lógica de intervención pública, resulta fundamental presentar el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Cultura y las Artes (FONDART), principal instrumento de financiamiento público de la cultura en Chile. Creado poco después del retorno a la democracia (1992), el objetivo del Fondart es “apoyar el desarrollo de las artes, la difusión de la cultura y la conservación del patrimonio cultural de Chile”<sup>1</sup>. La intervención del CNCA en el ámbito artístico-cultural se estructuró desde un principio a partir de la distinción entre las industrias culturales y las disciplinas artísticas que no constituyen una industria. El Fondart busca apoyar a aquellas áreas que no son consideradas industria, a saber: Artes Visuales, Fotografía, Teatro, Danza, Artes Circenses, Artesanía, Folclor, Arquitectura, Diseño, Nuevos Medios, Patrimonio Material e Inmaterial, Gestión Cultural, Culturas de Pueblos Originarios, Desarrollo Cultural Local y Turismo Cultural. Entre los años 2004 y 2015, el Fondart (en sus variantes nacional y regional) ha financiado más de nueve mil proyectos, a lo largo de todo el país.

La justificación del Fondart como programa se basa en la identificación de “fallas de mercado”, y en la constatación de la existencia de áreas artísticas que no han alcanzado un grado de desarrollo esperado, o ideal, cuyo correlato es la industria. Esta justificación del fondo como programa público da cuenta de los supuestos sobre el rol del Estado como “reparación provisoria” a espacios en donde el mercado no alcanza la eficacia esperada. De esta manera se justifica en la evaluación del Fondart realizada por el Ministerio de Hacienda (DIPRES) en 2008:

“El programa justifica su continuidad, ya que financia proyectos para la creación de bienes que apuntan al fomento de la base cultural del país en áreas que aún no alcanzan el grado de desarrollo necesario para transformarse en industria, los cuales a su vez presentan diversas fallas de mercado que impiden la provisión socialmente óptima de estos productos”. (DIPRES, 2008, 12)

Esta misma lógica implicó la creación sucesiva de varios fondos concursables complementarios, dirigidos a las industrias culturales. El primer fondo creado después del Fondart fue precisamente el Fondo Nacional del Libro y la Lectura, en 1993, seguido por el Fondo de Fomento de la Música Nacional en 2003, y del Fondo de Fomento Audiovisual en 2004.

Con el inicio de la transición política, uno de los primeros ámbitos culturales en que interviene el Estado es, pues, el del Libro. La importancia temprana del tema del libro a nivel estatal (Fondo del Libro de 1993 por Ley 19.227), se basa inicialmente en una lógica estricta “top-down”, en que ciertos dirigentes notables movilizan sus ideas e intereses particulares por este ámbito (en particular, con Ricardo Lagos como ministro de educación entre 1990 y 1992). Por otro lado, durante la década de los 90, el campo editorial en Chile se va a constituir progresivamente como movimiento social, lo que se refleja en la creación relativamente temprana de la Asociación de Editores Independientes a fines de los años 90 (Symmes, 2013).

---

<sup>1</sup> CNCA (2016), Fondart Nacional. <http://www.fondosdecultura.cl/fondos/?parent=fondos&target=fondart-nacional&subtarget=descripcion>, 14-07-2016.

Como lo analiza Constanza Symmes (Symmes, 2016, P. 26) la emergencia de este campo estructurado se debe, entre otras, a la existencia de un capital previo a la transición política, que será movilizado durante el retorno a la democracia, permitiendo la constitución progresiva de un repertorio de acción colectiva (Tilly, 1984), haciendo de este un *movimiento social* en el sentido de Sydney Tarrow (Tarrow, 1994). En efecto, “el capital político acumulado individualmente fue convertido en una estrategia editorial que privilegia la toma de la palabra crítica en el espacio público (Symmes, 2016, P.26, la traducción es mía).

Recordemos que para Tarrow, un movimiento social se define como “aquellas secuencias de políticas de la confrontación (contentious politics) que están basadas en redes sociales y marcos significativos de acción colectiva, y que desarrollaron la capacidad de mantener desafíos prolongados contra opositores poderosos.” (Tarrow, 1994). El punto más interesante de la definición de Tarrow, para nuestro caso de estudio, es el desarrollo de la capacidad de mantener desafíos en el tiempo. En efecto, desde el retorno a la democracia, el mundo del libro, liderado por el campo editorial, se ha ido constituyendo como un movimiento social durable en el panorama chileno, que ha transformado progresivamente la acción pública.

Pero la configuración de un movimiento social requiere también de la apertura, en un periodo dado, de una ventana de oportunidad, o estructura de oportunidad política en el sentido de Tarrow. Podemos afirmar que la transición política crea en Chile esta ventana de oportunidad: en efecto, el retorno a la democracia abre un espacio institucional para el tema del libro, así como también abre la oportunidad de configurar el movimiento social en el campo del libro. Éste se consolidará progresivamente durante los 90 hasta convertirse en un interlocutor válido y legítimo ante el propio Estado, cuyas demandas no podrán ser desoídas.

El primer resultado visible de la organización del campo chileno del libro como un movimiento social en el sentido de Tarrow, es, la Política del Libro 2006-2010. Partiendo de la presentación previa que se hizo del Fondart, podemos afirmar que la inclusión del libro como problema público desde el propio Estado a principios de los 90 no altera radicalmente la formulación subyacente del problema público, ni las soluciones consideradas por el mismo Estado. En efecto, la respuesta estatal se sigue dando bajo la forma de un fondo concursable. Sin embargo, la llamada Ley del Libro implica también la creación de un Consejo del Libro y la Lectura, suerte de órgano rector del libro en el campo institucional. Si bien su principal función es la de administrar el Fondo del Libro, el Consejo del Libro tiene también un rol de asesor en términos de política pública: en efecto, la ley indica que el Consejo deberá asesorar al Ministerio de Educación en la formulación de la política nacional del libro y la lectura. Esta ventana de oportunidad será aprovechada por el campo del libro una vez que alcanza un grado suficiente de estructuración, es decir, en la década del 2000.

### **Políticas públicas en el CNCA: el establecimiento de una *praxis***

Desde la Ley del Libro, pasarán trece años hasta la emergencia y concretización del primer documento titulado “Política Nacional del Libro y la Lectura”, en el año 2006. Resulta interesante destacar que, desde su creación en 2003, el CNCA ha construido progresivamente una noción restrictiva del concepto de política pública, acotándolo a un documento escrito que incorpora una serie de objetivos y medidas. En este sentido, la actitud y discurso de los diversos actores al interior del CNCA refleja la institucionalización de tal acepción, dando a entender que la existencia de un documento rector es sinónimo de la existencia de una política pública en cada uno de sus ámbitos de intervención.

Esta *praxis* se contrapone con las definiciones más tradicionales de la política pública, que se refieren a un conjunto coherente de acciones desde uno o varios actores públicos. Siguiendo a Thoenig (Thoenig

1985 citado por Kübler y Maillard 2009), una política pública “se presenta bajo la forma de un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales”. Los elementos clave de la política pública incluyen, según Kübler y De Maillard (2009): a) que sea responsabilidad de un actor público; b) que exista un conjunto de programas con medidas concretas, fruto de una acción pública coherente.

Así pues, la praxis en política pública desde el CNCA ha construido la comprensión de la misma como un documento, generado por la propia institución, que contiene elementos de diagnóstico, objetivos y medidas de intervención de la misma institución. La existencia de tales documentos se ha ido convirtiendo, a nivel institucional, en una marca de visibilidad e importancia de una temática dada al interior de la institución. Esta situación ha llevado a la multiplicación de documentos de política pública, dejando de lado el necesario y complejo ejercicio de articulación de la acción pública en cultura. Baste mencionar que desde el 2003, el CNCA ha generado los siguientes documentos de política pública:

- Dos políticas culturales nacionales (2005-2010 y 2011-2016)
- Dos documentos de política cultural regional para cada una de la quince regiones del país (quince documentos para el periodo 2005-2010 y quince para 2011-2016)
- Una política Audiovisual para 2007-2010 y una nueva política en curso de elaboración
- Dos políticas del Libro y la Lectura (2006-2014 y 2015-2020)
- Una política de la Música 2007-2010 y una nueva política en curso de elaboración
- Una política de la Danza 2010-2015
- Una política de la Fotografía 2010-2015
- Una política de las Artes Visuales 2010-2015
- Una política de la Artesanía 2010-2015
- Una política del Teatro 2010-2015

Además, entre 2016 y 2017, está prevista la formulación de documentos de política para las áreas de: Artesanía, Diseño, Arquitectura, la macro-área Artes de la Visualidad (que incluye artes visuales, fotografía y nuevos medios), y la macro-área Artes Escénicas (que incluye circo, danza y teatro).

El imperativo de generación de documentos de política pública ha tenido consecuencias en la definición misma de la acción pública, cuestionadas por diversos actores, tanto internos al CNCA como externos: falta de coherencia entre la acción en las diversas áreas artísticas, falta de articulación entre los documentos de política y la acción del CNCA a nivel programático, desconexión presupuestaria y, en general, ineficacia de los documentos como instrumento de la acción pública. Además, y contrariamente a la definición académica de política pública, estos documentos han sido el resultado de una acción institucional fundamentalmente interna al CNCA, con un involucramiento difícil de otras instituciones públicas<sup>2</sup>. Es interesante mencionar que la movilización de la ciudadanía ha sido, en este sentido, más sencilla que la propia movilización interna a los actores estatales. Esta realidad ha reforzado el aislamiento institucional del CNCA, como actor *sui generis* en el panorama ministerial chileno, además de redundar en la falta de aplicabilidad de los mismos documentos.

En efecto, el CNCA es un actor pequeño en el contexto de la acción estatal chilena, con presupuestos limitados y competencias restringidas. Un ejemplo emblemático es la falta de acciones posibles en torno a los derechos laborales de los trabajadores de la cultura en el país, pues resulta imposible emprender una acción en este ámbito sin la participación del Ministerio del Trabajo; pero esto puede

---

<sup>2</sup> Excepto en el caso, claro está, del Libro.

decirse también de numerosos temas, como la internacionalización, el desarrollo de las industrias creativas, o el reconocimiento y resguardo de las lenguas de los pueblos indígenas.

## **La nueva política del Libro y la Lectura: ¿hacia un cambio de la acción pública en cultura?**

### **El sector del libro en Chile: ¿un sector distinto de otros sectores culturales?**

La acción pública en el campo del libro parece tener ciertas particularidades. La primera de ellas es el alto grado de organización y estructuración de los actores, quienes han promovido, en los últimos treinta años, una interacción constructiva con la institucionalidad pública. Para lograrlo, como ya lo hemos visto, estos actores disponen de repertorios de acción construidos progresivamente. Entre ellos, uno de los principales instrumentos ha sido la producción de conocimiento y de análisis críticos sobre el campo. En mayor medida que otros sectores culturales, el campo del libro ha ido generando análisis serios y prolíficos sobre sus propias características. Esto incluye la constitución de la Mesa por el Libro<sup>3</sup> en el año 2001 (coordinado por la Fundación Chile 21<sup>4</sup>), que hizo entrega de una serie de propuestas de política pública al Estado en el año 2002 (en el documento “Propuesta Pública N 5: Acceso al libro y fomento a la lectura”). En el año 2005, la Mesa es retomada bajo la dirección de Ricardo Brodsky, y produce la propuesta “Para una política de Estado para el libro y la lectura”. (SYMMES, 2013).

El hecho de posicionarse como actor legítimo en la producción de conocimiento ha permitido también la formulación de problemas en la producción de los datos desde el Estado y, por lo mismo, de demandas respecto de una producción de información de mayor calidad que permita dar cuenta del campo y de sus dificultades. La producción de conocimientos desde el propio sector constituye un repertorio de acción, en la medida en que interpela al Estado -desde cifras y análisis legitimados- acusándolo de “ignorar” el sector del libro como tal en su accionar y, aún más, de desconocer el rol del libro en la democracia y el desarrollo. Así, el campo del libro se apropia este discurso predominante en los años 1990, y logra situarse como un elemento fundamental de las sociedades que aspiran a la democracia y al desarrollo. Ello obliga al Estado, que desde la transición política se reclama de tales principios, a responder en términos de acción pública.

Al respecto, es emblemático el estudio de Juan Carlos Sáez y Juan Antonio Gallardo titulado “Doce años de la industria del libro en Chile. 1992 – 2003”, que fue coeditado con ProChile. Este estudio da cuenta de la recuperación de la industria del libro a partir de la transición política en 1988, y de su posterior desaceleración y contracción a partir de finales de los 90. Pero lo interesante es el análisis que se formula para dar cuenta de la situación. Además de factores puramente económicos, los autores denuncian la ausencia de una política del libro, ligándola a la incomprensión del Estado (entre otros actores), del rol del libro y la lectura para la democracia y el desarrollo. Veamos una cita que nos permite ilustrarlo:

---

<sup>3</sup> La Mesa del Libro del 2001 reunió a representantes editoriales nacionales y extranjeras asentadas en Chile, distribuidoras, librerías y autores, la Cámara, Editores de Chile, el Consejo nacional del Libro y otros expertos del sector público.

<sup>4</sup> Esta fundación es un think-tank de centroizquierda creado en 1992. Para mayor información consultar :

[http://www.chile21.cl/wp-content/uploads/2013/05/Memoria\\_Fundacion\\_Chile\\_211.pdf](http://www.chile21.cl/wp-content/uploads/2013/05/Memoria_Fundacion_Chile_211.pdf)

“Pero por sobre todo, en la base de este subdesarrollo de nuestra Industria del Libro, está la falta total de comprensión por parte de los principales actores de nuestra sociedad (gobernantes, universidades, intelectuales, etc.) de los papeles fundamentales que la lectura, el libro y su industria juegan en el *desarrollo económico, social, político y democrático de una sociedad de ciudadanos que no son simples consumidores*”. (Sáez y Gallardo, 2003, P.2, las cursivas son mías).

Así pues, los diversos actores del mundo del libro han ido constituyendo, a lo largo de las últimas décadas, un corpus de conocimiento legítimo y legitimado, que se ha abocado, por un lado, a caracterizar el campo del libro en el país, a dar cuenta de su evolución en términos económicos, y por otro, a demostrar el vínculo entre industria del libro y desarrollo del país, así como entre libro, lectura y democracia.

La primera Política Nacional del Libro y la Lectura surge, pues, en un contexto en el que los actores del campo están altamente organizados y estructurados como movimiento social en la acepción de Tarrow, y realizan demandas articuladas y legítimas en torno a la formulación de tal política. El documento mismo de la Política del Libro reconoce, en primera instancia, el rol de los actores sociales: “Los actores del mundo del libro durante años han promovido la discusión de una política nacional para el libro y la lectura, realizando diversos esfuerzos y generando propuestas concretas que han sido presentadas al gobierno en diferentes momentos”. (Política Nacional del Libro y la Lectura, 2006). Además, por medio de esta Política, el Estado internaliza las demandas de los actores sociales para articular una política pública, apropiándose y proyectando como propio el discurso sobre la industria del libro, el desarrollo y la democracia:

“La industria editorial, actor fundamental aunque no exclusivo para una política de lectura, pertenece al ámbito de las industrias culturales. Estas se encuentran entre los más importantes agentes que contribuyen a la independencia cultural de las naciones. Sin ellas, es extremadamente complejo mantener viva una cultura distintiva. Adoptar medidas para que dichas industrias evolucionen adecuadamente, contribuye al desarrollo, la soberanía y el crecimiento intelectual del país.” (Política Nacional del Libro y la Lectura, 2006).

Cabe señalar que el estudio de Juan Carlos Sáez constituyó una de las principales fuentes de reflexión de la Mesa por el Libro, instancia de debate entre actores del campo y actores públicos, que fue precursora de la Política Nacional del Libro que vio la luz en 2006. Después de las propuestas iniciales entregadas al Estado en 2002, la Mesa del Libro se reactivará en el contexto favorable de la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, y de la elaboración de la primera política cultural nacional por el CNCA, titulada “Chile quiere más cultura, 2005-2010”.

El alto nivel de organización de los actores y la existencia de instancias de articulación como la Mesa del Libro, en particular en 2005, facilitaron un proceso de construcción de una Política del Libro multi-actores. Vale la pena destacar la movilización de varios actores públicos, situación original que no se ha reproducido con el mismo éxito en otros procesos de política coordinados por el CNCA. Entre los principales actores públicos involucrados encontramos a ProChile (Programa de Fomento a la Exportación que depende del Ministerio de Relaciones Exteriores), la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM), y el Ministerio de Educación.

### **Cambios institucionales y juego de intereses**

La organización de los actores se ha mantenido durante las últimas décadas, constituyéndose como interlocutores permanentes de la institucionalidad pública, y en particular, del CNCA. Evidentemente, la generación de la política nacional fue objeto de negociaciones entre actores, y no todas las temáticas

que el sector del libro puso sobre la mesa fueron abordadas. Los principales desacuerdos giran en torno a temáticas relativamente lejanas del mandato del CNCA, en las que la institución revela su dificultad para incidir en decisiones tomadas por Ministerios con mayor centralidad en el poder, en particular Hacienda. En efecto, en esta primera política los actores denunciaron con vehemencia la ausencia de medidas respecto del IVA del libro y del precio fijo.

Para la generación de la nueva política, constatamos en primer lugar cambios en el contexto político-institucional. En efecto, la primera política se generó durante un gobierno de la Concertación (Bachelet), que llegó a su término en el año 2010. Entre 2010 y 2014, la derecha accede al poder (por primera vez desde la transición política), y diversos acuerdos entre Estado y sociedad civil se quiebran o se agotan. Entre ellos, el trabajo en el campo del libro, pues no se renueva el ejercicio de política nacional. Durante la campaña de Michelle Bachelet para su segundo mandato, ésta incluye como compromiso la elaboración de una nueva política nacional del libro. En 2014, con su regreso al poder, y sin lugar a dudas ligado a la presencia del tema del libro en los ámbitos intelectuales cercanos a la Concertación (como Chile 21), la renovación de la política pública en torno al libro se convierte en un imperativo. En efecto, además de ser una exigencia para el CNCA (consagrada en la ley), el hecho de convertirse en un compromiso presidencial pone en juego intereses renovados de los propios actores al interior del CNCA, y en primer lugar, de la Ministra de Cultura.

En los años 2014 y 2015, el CNCA, a través de la Secretaría del Libro, coordinó la elaboración de un nuevo documento de política del Libro y la Lectura, bajo la dirección de la entonces Secretaria Ejecutiva, Regina Rodríguez. Es importante mencionar que la Secretaria Ejecutiva había jugado un rol importante en la generación de la primera política del libro, siendo representante de ProChile en la Mesa del Libro.

Además del imperativo presidencial, existen otros cambios institucionales que tendrán un impacto en el proceso mismo de elaboración de la nueva política. En efecto, en esta nueva generación de políticas culturales, la institucionalidad pública tiene un imperativo claro de participación ciudadana, materializado en el instructivo presidencial 007 de 2014. Si bien la política anterior había contado ya, como lo hemos visto, con la participación importante de los actores del mundo del libro, en este segundo proceso la dimensión de la participación se *institucionaliza* en el proceso de diseño de las políticas. En este marco, el CNCA construye una serie de metodologías que buscan incorporar a los actores no públicos en espacios formales de diálogo con el Estado, esencialmente por medio de mesas de trabajo temáticas.

### **Cambios estructurales en la construcción de la política pública**

La Política 2015-2020 incorpora varias novedades en términos de estructura y definición de los compromisos del Estado: uno de los principales es la definición de un sistema de seguimiento a la implementación, que involucra a las diferentes instituciones públicas que disponen de un mandato relevante. Estas incluyen instituciones implicadas en la primera política, como el Ministerio de Educación, la DIBAM, y ProChile, además de instituciones que se incorporan por primera vez, como la Corfo (Ministerio de Economía), la Dirac (Ministerio de Relaciones Exteriores), el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio Secretaría de la Presidencia (SEGPRES), el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) y la Secretaría General de Gobierno (SEGEOB).

La repartición de los roles entre las diferentes instituciones llega a un alto grado de especificidad en los diversos documentos anexos a la Política, y en particular en aquellos referidos al sistema de

seguimiento. Veamos el siguiente esquema, que proviene de una minuta realizada por el CNCA en julio 2015 respecto del sistema de seguimiento<sup>5</sup>:



En este sentido, es posible afirmar que la nueva Política Nacional del Libro y la Lectura, tanto en su proceso como en su diseño y validación, logra una construcción más compleja que la política anterior y que, en cierta medida, se hace cargo de las diversas dificultades antes mencionadas respecto de las políticas culturales definidas por el CNCA en los últimos años.

### **Desafíos de la inter-institucionalidad de la política pública: perspectivas desde el caso del Libro**

Así pues, el caso del libro constituiría un posible “modelo” para salir de la praxis de las políticas como documentos poco articulados y sin mayor adhesión de los actores institucionales y sociales. El caso del libro estaría, entonces, generando un nuevo modo de “hacer” las políticas públicas en cultura en Chile, incorporando en particular la movilización de diversas instituciones en la definición de los objetivos y en el logro de los mismos.

Sin embargo, como lo hemos mostrado en el presente análisis, estos avances han estado determinados por la interacción entre la institucionalidad pública y el campo del libro, en sí mismo altamente estructurado y organizado. Si en el mundo del libro sería posible de hablar de un movimiento social, en el sentido de Tarrow, esto dista de ser el caso en otros ámbitos de acción del CNCA, incluyendo a otras industrias culturales como la música o el audiovisual. Teniendo en cuenta que una política pública es el

<sup>5</sup> El esquema proviene de « Minuta. Política Nacional de la Lectura y el Libro 2015-2020 », CNCA, Agosto 2015. Disponible en <http://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/Metodolog%C3%ADa-de-Seguimiento-de-la-Pol%C3%ADtica-31.07.2015.pdf> , 15-07-2016.



producto de una red compleja de interacciones entre actores, es posible cuestionarse sobre la “aplicabilidad” del modelo del libro en las demás áreas artísticas y culturales en Chile.

Por otro lado, y retomando las perspectivas de la inter-institucionalidad, la nueva Política del Libro da cuenta de la consolidación de nuevos actores sociales, y en particular, del movimiento indígena. En efecto, contrariamente a otros países de América Latina, el movimiento indígena en Chile no ha sido considerado como un interlocutor legítimo por el Estado en los años 1990 y 2000. Sin embargo, en estos últimos años, y en particular a partir de la ratificación por Chile del Convenio 169 de la OIT (2009), el movimiento ha cobrado mayor visibilidad y presencia en el espacio público.

Aun cuando no es el objetivo de esta ponencia, es interesante destacar que el ámbito de la cultura ha constituido el espacio privilegiado de articulación de las demandas del movimiento indígena. Esto sin duda por la situación de la institucionalidad cultural (el CNCA), que se encuentra relativamente “al margen” de los mayores centros de poder en la institucionalidad pública chilena. Así, pues, en el proceso de construcción de la nueva Política del Libro, el movimiento indígena tomó parte en los debates, realizando demandas que aparecen claramente en el documento final. Entre ellas, se incluyen demandas importantes en torno al rescate de las lenguas indígenas, como fundamento de estas culturas. Un ejemplo claro de ello es el tercer objetivo en el ámbito de la creación: “Impulsar el rescate de la identidad de los pueblos originarios”, que incluye tres medidas: “13/ Fomentar la defensa y el arraigo de la identidad local e indígena a través de la lectura y el libro; 14/ Promover las lenguas de los pueblos originarios, fomentando la escritura y publicación de obras de sus autores e impulsar la creación y desarrollo de academias de lenguas indígenas; 15/ Generar líneas específicas de creación, promoción y circulación del libro y la oralidad indígena”. (PNLL, 2015, P.32).

La construcción de la Política del Libro se insertaría, así, en un proceso social mayor de articulación de las demandas de los pueblos originarios en Chile. Esta “emergencia” y constitución del movimiento indígena como interlocutor legítimo del Estado se da en particular a través del campo cultural. Baste recordar que en los años 2014 y 2015 el CNCA llevó a cabo un proceso de consulta previa de los pueblos originarios en el marco de la creación del nuevo Ministerio de Cultura. El proceso de consulta implicó, entre otros, la decisión de llamar a la nueva institución el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, y la creación del Departamento de Pueblos Originarios dentro del CNCA. El tema de los derechos culturales de los pueblos indígenas representa un nuevo desafío en términos de articulación inter-institucional, en particular, pero no solamente, con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social.

Así, pues, respecto de la Política del Libro, los desafíos de la inter-institucionalidad han sido asumidos en el proceso de diagnóstico, de debate y de formulación de objetivos y medidas. Las otras instituciones clave han sido incorporadas incluso en el diseño de un sistema de seguimiento, como lo hemos visto. Esto se ha visto favorecido por la consolidación de los actores sociales y de sus demandas, por un lado, así como por cambios institucionales respecto del tema del libro (compromiso presidencial, incorporación del tema del fomento lector como aspecto de la reforma educacional, entre otros). Sin embargo, el desafío queda planteado en términos de puesta en marcha de la política. Al respecto, numerosos actores del campo del libro han manifestado incertidumbre.

En este sentido, y retomando la conocida teoría sobre las herramientas de la acción pública que bien sintetizan Surel y Palier (2005), es posible analizar las tres “i” de la política pública en nuestro caso de estudio: ideas, intereses e instituciones. Si bien las ideas se han ido consolidando y fortaleciendo desde el campo de los actores no públicos, y estas han sido progresivamente integradas por el propio Estado en sus documentos de política del libro, los intereses y las instituciones parecen ser componentes de la resistencia al cambio. En efecto, a nivel de los intereses y de las instituciones, es posible afirmar que

aún existen actores clave que se niegan a incorporarse plenamente en la discusión en torno a la política del libro. El caso más emblemático es el del Ministerio de Hacienda, que no se moviliza frente a las constantes solicitudes de revisión del IVA al libro. Pero hay otras lógicas ligadas a los intereses que, de manera menos evidente, podrían dificultar la articulación de una acción pública plenamente eficaz en torno al libro: es el caso del Ministerio de Educación, actualmente plenamente absorto en el tema de la reforma educacional.

Por otro lado, la resistencia al cambio de las instituciones podría derivar en una imposibilidad de trabajo articulado entre el CNCA y otros actores públicos, pues cada uno de ellos tiende a trabajar de manera aislada, y los formatos colaborativos son escasos. Sin embargo, como lo afirma Hecló (citado en Surel, 2010), existen también ventanas de oportunidad en lo que se conoce como “coyuntura crítica”, en que se facilita el cambio en las políticas públicas, que en general serían dependientes del camino que han trazado en el pasado (*path-dependent*). Esta ventana de oportunidad podría estar abriéndose en el marco del cambio institucional, pues está actualmente en curso la creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Los resultados están aún por verse.

## Conclusiones

Como lo hemos mostrado a lo largo de este texto, la política pública del libro en Chile es un caso de estudio interesante desde varias perspectivas: por un lado, da cuenta de la construcción progresiva de la política pública, desde el retorno a la democracia, y del rol clave que han jugado los actores del mundo del libro en la construcción de esta política. Por otro lado, ilustra la complejidad de la articulación entre distintos actores públicos al interior del mismo Estado, según la manera en que éstos comprendan y formulen sus intereses, pero también en que sean interpelados por los actores de la sociedad civil organizada. En esta misma línea, el caso del libro muestra que es posible articular a estos distintos actores públicos, abriendo nuevas perspectivas para una mayor articulación inter-institucional de las políticas culturales en Chile. Sin embargo, aún está por verse si los cambios analizados tendrán repercusiones a mediano y largo plazo en las modalidades de hacer políticas culturales y, por qué no, políticas públicas en Chile.

## Bibliografía

- ALVARADO, Pablo (1994), “La Ley del Libro y sus alcances”, en *Revista Eidisis*, Vol.1 n°1, Marzo. <http://bibliotecarios.cl/descargas/2013/08/leylibro.pdf>
- BARONNE Sylvain (2012), “La recherche partenariale contre le travail scientifique? Retour d'expériences comparatives”, en *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 19, pp. 79-97. URL : [www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2012-2-page-79.htm](http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2012-2-page-79.htm)
- BRODSKY, Ricardo (2013), “La Mesa y la Política del Libro: una experiencia inacabada”. En *Comunicación y Medios*, n. 27. pp. 163-169.
- CNCA (2006). “Política Nacional del Libro y la Lectura 2006-2014”. Santiago. <http://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2012/03/Pol%C3%ADtica-Nacional-del-Libro-y-la-Lectura-2006.pdf> , 15-07-2016.
- DIPRES - División de Control y Gestión (2008), “Informe Final de Evaluación, Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes - CNCA”.
- DOMINGUEZ SAUL, María Eugenia (2010). *Les éditeurs indépendants au Chili 2000-2005: un développement contemporain des industries culturelles*. Tesis doctoral. Universidad de Montreal, Facultad de Artes y Ciencias, Departamento de Comunicación.

- Ley 19.227 de 1993. “Ley del Libro”. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30594>
- KÜBLER, Daniel y DE MAILLARD, Jacques (2009). *Analyser les Politiques Publiques*, PUG, Collection Politique en Plus, Grenoble.
- PALIER, Bruno y SUREL, Yves (2005), “Les « trois i » et l’analyse de l’État en action”, en *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, febrero, pp. 7-32  
<http://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/d7a7evb2ctdg4i89gglrnilo2/resources/article-surel-palier.pdf>
- Presidencia de la República. Instructivo presidencial 007 sobre participación ciudadana. <http://www.minjusticia.gob.cl/media/2015/05/Instructivo-Presidencial-sobre-Participaci%C3%B3n-Ciudadana.pdf>
- SAEZ, Juan Carlos y GALLARDO, Juan Antonio (2003), “Doce años de la industria del libro en Chile. Periodo 1992-2003”. Editores de Chile, Santiago. Descargable en <http://www.uchile.cl/portal/extension-y-cultura/vicerrectoria-de-extension-y-comunicaciones/observatorio-del-libro-y-la-lectura/articulos/91697/sector-editorial> , 14-07-2016.
- SUREL, Yves; PALIER, Bruno (2010), “L’explication du changement dans l’analyse des politiques publiques: identification, causes et mécanismes”. En *Quand les politiques changent: temporalités et niveaux de l’action publique*, Yves SUREL, Bruno PALIER, et al. Paris: L’Harmattan, coll. Logiques politiques.
- SYMMES, Constanza (2013). “Fundar la Asociación de Editores Independientes de Chile: una estrategia de resistencia colectiva”. En *Comunicación y Medios*, n°27, Pp. 129-146.
- SYMMES, Constanza (2016). “Quand éditer, c’est agir. Parcours d’éditeurs indépendants “engagés” dans l’espace hispanophone”. En *Bibliodiversity - Édition et engagement: d’autres façons d’être éditeur?*, coord. Por Sophie Noël, Febrero 2016.
- TARROW, Sydney (1994). *Power in movement. Social movements and contentious politics*. Cambridge University Press, New York.
- TILLY, Charles y TARROW, Sydney (2006). *Contentious Politics*. Paradigm Publishers, Londres.
- TILLY, Charles (1984). “Les origines du répertoire d’action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne”, en *Vingtième Siècle*, volumen 4, número 1. pp. 89-108.

## Reseña biográfica

Ana González es científica política y socióloga del Instituto de Estudios Políticos de Paris (Sciences Po). Cuenta con un Master Recherche en Política Comparada de Sciences Po (con especialización en América Latina), y con un Master Professionnel en Estudios del Desarrollo y Evaluación de Proyectos de Paris 1 – Panthéon Sorbonne (IEDES). Su tesis de maestría para Sciences Po (“Ser étnico en la ciudad: poblaciones indígenas y afrocolombianas víctimas del desplazamiento forzado en Bogotá”) portó sobre los derechos de las poblaciones indígenas y afrodescendientes en Colombia y sobre las transformaciones de los movimientos indígenas y afrodescendientes en situación de desplazamiento forzado.

Ha trabajado como consultora en políticas públicas, en particular en evaluación cualitativa, en Francia. Sus principales de intervención han sido las políticas culturales, las políticas de lucha contra la desigualdad y las políticas hacia la juventud. También cuenta con experiencia en el desarrollo de instrumentos de análisis, seguimiento y evaluación de programas públicos ligados a la cooperación al desarrollo, en particular en temas de voluntariado. Desde 2015, Ana González es miembro de la Red

Chilena de Evaluadores de Políticas Públicas, y se desempeña como profesional en el Departamento de Estudios del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

## **Resumen**

La presente ponencia busca presentar el caso de la política del libro en Chile, para analizar la manera en que, en la “ola” de las políticas participativas, la estructuración de los actores de la sociedad civil y su interacción con el Estado transforman las maneras de generar políticas públicas desde el Estado. Una de las principales consecuencias es la organización de la inter-institucionalidad en la intervención estatal, frente a un campo complejo que toca temas transversales, como lo es el del libro. Por otro lado, la ponencia también presenta algunos argumentos que interrogan la posibilidad de que las experiencias inter-institucionales en un campo específico puedan extenderse a políticas públicas de otros sectores, dada su estrecha relación con la organización de los actores sociales de cada sector.

El caso del libro constituiría un posible “modelo” para salir de la praxis de las políticas como documentos poco articulados y sin mayor adhesión de los actores institucionales y sociales, que se ha instalado en particular desde la institucionalidad cultural chilena (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes –CNCA-). El caso estudiado estaría, entonces, generando un nuevo modo de “hacer” las políticas culturales en Chile, incorporando en particular la movilización de diversas instituciones en la definición de los objetivos y en el logro de los mismos.

Sin embargo, estos avances han estado determinados por la interacción particular entre la institucionalidad pública y el campo del libro, en sí mismo altamente estructurado y organizado. Esto dista de ser el caso en otros ámbitos de acción del CNCA, incluyendo a otras industrias culturales como la música o el audiovisual. Teniendo en cuenta que una política pública es el producto de una red compleja de interacciones entre actores, es posible cuestionarse sobre la “aplicabilidad” del modelo del libro en las demás áreas artísticas y culturales en Chile.

Asimismo, la complejidad y diversidad de los propios actores públicos implica que las probabilidades de éxito de la dicha articulación dependan del origen institucional de la política pública en cuestión. En efecto, es importante reconocer que no todas las instituciones del Estado disponen de la misma “centralidad” en las relaciones de poder. Y su poder relativo, su peso en las relaciones inter-institucionales necesariamente juega un rol en su capacidad de movilizar y de exigir compromisos a las distintas entidades. Por último, la movilización inter-institucional puede verse confrontada a un funcionamiento establecido de las políticas públicas que no promueve la articulación entre entidades públicas, agotando así la colaboración antes de lograr la implementación.

Así pues, si bien el caso del libro abre nuevas perspectivas para una mayor articulación inter-institucional de las políticas culturales, aún está por verse si los cambios analizados tendrán repercusiones a mediano y largo plazo en las modalidades de hacer políticas culturales y, por qué no, políticas públicas en Chile.

## **Palabras clave**

Política pública, política cultural, sector del libro, Chile, políticas inter-institucionales