COMENTARIOS Y OBSERVACIONES

AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN

RESPONSABLE

AGOSTO 2008

GOBIERNO DE CHILE
CONSEJO NACIONAL
DE LA CULTURA Y LAS ARTES
Creando Chile

ORD.: Nº 01/ 573

ANT.: Su carta C-178/08 de fecha 07 de julio de 2008

MAT.: Respuesta Institucional al proceso de evaluación del Programa Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes - FONDART y postura frente a los resultados.

SANTIAGO, 05 de Agosto 2008

DE : PAULINA URRUTIA FERNANDEZ
MINISTRA PRESIDENTA
CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES

A : HEIDI BERNER H.
JEFA DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTION
DIRECCION DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA

---

1. De acuerdo a la solicitud realizada, en el documento mencionado en ANT., y en atención a la necesidad de informar los resultados de la evaluación del Programa Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes-FONDART- al H. Congreso Nacional, me es muy grato remitirle nuestra respuesta institucional, para los fines señalados.

I. PROCESO DE EVALUACIÓN EN GENERAL

En primer término, manifestamos que el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes valora altamente y juzga en forma positiva el proceso de evaluación cursado. Las diversas reuniones efectuadas entre el Panel Evaluador y la contraparte institucional del CNCA, donde se dio revisión al conjunto de la documentación del servicio sobre el Programa, consolidó un Informe Final que aporta un análisis experto externo, que sin lugar a dudas nos permitirá realizar una amplia mirada institucional y adoptar las medidas dirigidas a su mejoramiento. Sin embargo, cabe hacer notar que este Programa posee particularidades y complejidades tan diversas que, una evaluación de este tipo, dado el período de tiempo que comprende y su modalidad de ejecución, es difícil que registre a cabalidad y en su total dimensión. Situación que en diversos pasajes del Informe es posible apreciar, especialmente, en referencias a ausencia de información y que más bien dan cuenta de la imposibilidad de recabar y retener todos los testimonios de actores relevantes que siendo necesarios, van allá del programa mismo.

En una evaluación del tipo que nos convoca, es necesario tener presente que el sector Cultura se caracteriza por ser eminentemente complejo, multidimensional, heterogéneo, dinámico y que por naturaleza se asocia a la producción de bienes de carácter público y simbólico; características que la evaluación en comento creemos, no ha logrado integrar a cabalidad. Más aun, cuando por su naturaleza el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes -Fondart- se aboca por Ley y Reglamento a las áreas artísticas y culturales que, según la doctrina nacional e internacional, se asocian a disciplinas artísticas que no constituyen industria cultural. Las características de estas últimas no son propiedad exclusiva de nuestro país, ellas son compartidas en múltiples realidades culturales latinoamericanas y precisamente son el objeto de importantes esfuerzos públicos y

privados emprendidos en varias naciones del continente destinados no solo a unir criterios en torno a la medición, cuantificación y calificación de los distintos componentes de las áreas artísticas y culturales, sino también de su aporte al producto de dichos países.

Asimismo, consideramos que resultaría recomendable para la evaluación realizada, contextualizar adecuadamente el Programa dentro del marco institucional en el que se inscribe, el cual no constituye una organización pública tradicional, la de un servicio público estructurado como Ministerio, sino que asume la naturaleza de un Consejo Nacional conformado con representantes del Estado y que incluye a un número significativo y mayoritario de representantes de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como regional, en sus órganos directivos y consultivos. Consideramos que, un aporte al Informe habría sido la realización de consultas o entrevistas por parte del panel a integrantes de los Directorios del Consejo, nacionales y regionales y a actores relevantes en el campo de la teoría e investigación en el ámbito artístico y cultural. Lo mismo habría acontecido con la revisión y análisis de la documentación emanada de las Actas del Directorio del CNCA y de los Directorios Regionales, siendo este elemento primordial a la hora de explicar los aspectos que fundamentan las decisiones u orientaciones de la administración del programa en análisis.

Por último, es importante señalar que, en opinión de este Consejo, la evaluación que se ha desarrollado por los expertos, constituye un proceso útil, necesario y siempre vinculado al desarrollo institucional de esta organización, en su rol de conductora de la política cultural del país. Es por ello que la evaluación del FONDART realizada por el panel es valiosa a pesar de eventuales carencias, porque entrega una opinión externa que permite al Consejo abrirse a nuevas perspectivas de análisis calificado sobre políticas sectoriales y modelos de gestión. Ante lo cual, obviamente cabe el agradecimiento institucional y la necesaria retroalimentación que sugiere mejoras en el formato metodológico, que incorpore una estructura de análisis y que amplíe la posibilidad de levantar diagnósticos cada vez más cualitativos.

II. POSTURA INSTITUCIONAL RESPECTO DE LOS RESULTADOS

Este Servicio, como ya se ha señalado, valora altamente el Informe en comento y solamente queremos referirnos de manera especial y breve a algunos de los contenidos de las conclusiones:

1. Situación inicial y ausencia de Diagnóstico

El Programa en evaluación es uno de variados instrumentos con que cuenta el Consejo para la ejecución de la política pública del sector Cultura. Su naturaleza jurídica y principal característica es la de constituir un fondo concursable para el financiamiento de proyectos artísticos y culturales, que considera en la evaluación y selección, por tanto en la adjudicación de los recursos, la labor de peritos externos (evaluación y selección *inter pares*.), cuyos requisitos de nominación y designación se encuentran debidamente señalados en la Ley y Reglamento respectivo.

Como enunciamos en párrafos precedentes, los bienes y servicios producidos por el sector son esencialmente públicos y fundamentales para los intereses generales del país. Arte y Cultura constituyen un conjunto de espacios simbólicos que crecientemente también han ido adquiriendo la dimensión propia de los procesos de creación, producción y difusión en las lógicas del desarrollo productivo, sea este artesanal, industrial y/o comercial, situación que aporta a la complejidad, multidimensionalidad y heterogeneidad del sector. Estas características, junto a los niveles crecientes de volúmenes y magnitudes que se entrecruzan en el sector cultural, son las que, efectivamente, hacen necesario contar con indicadores actualizados que posibiliten optimizar la fijación de metas de desarrollo en los ámbitos artístico y cultural, las que deben ser objetos de permanente actualización y monitoreo.

Al respecto, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes cuenta con múltiple información, tanto de diagnóstico como de resultados; modos de producción y falencias del sector creativo; información sobre capacitación técnica y formación profesional en estos ámbitos, antecedentes de encuestas nacionales y regionales; informes de cuentas satélites; catastro de la infraestructura cultural del país; entre otros antecedentes. Sin

embargo, también es necesario reconocer que, a la fecha y en algunos aspectos, específicamente relacionados con el Programa, son insuficientes y requieren de actualización, de generación de nueva información y, en general, de sistematización y monitoreo permanentes. Por lo expuesto, la institución comparte la necesidad de avanzar en lo realizado hasta ahora y proceder a efectuar estudios y sistematizaciones de la información existente, para posibilitar la definición de estrategias de acción y metas que no sólo beneficiarían al desarrollo del programa sino al conjunto del quehacer institucional.

En síntesis, reconociendo en términos generales la validez de la observación planteada por el panel, nuestra precisión se orienta a afirmar que: Por una parte, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes cuenta con diagnósticos e información en diversos ámbitos del sector, los cuales requieren ser actualizados, profundizados y sistematizados de manera permanente; y por otra, que la institución se encuentra trabajando, en la medida de sus recursos presupuestarios, en el desarrollo de estudios en el sentido señalado, con el objeto de contar con información relevante, pertinente y actualizada, cada vez de mayor calidad.

2. Población potencial y objetivo

Señalar nuestra plena disposición a seguir realizando acciones destinadas a mejorar y actualizar todos los antecedentes que definen la población del Programa, esfuerzo institucional que recoge el Panel en el Informe.

3. Logro de propósito y fin

El Consejo comparte la conclusión. Al respecto, como informáramos al panel, avanzamos en el levantamiento de diagnósticos actualizados de cada una de las disciplinas artísticas que no constituyen industria cultural y que son objeto de financiamiento del Fondart. Este trabajo institucional que se encuentra íntimamente relacionado con el punto anterior, es decir, con la construcción de una línea base de la población potencial y objetivo, ha sido una clara orientación para definir los estudios pertinentes que implementaremos a corto plazo.

4. Disciplinas artísticas que no constituyen industria

Nos parece importante destacar en este punto, el interés de la Institución por avanzar en todos los aspectos vinculados a las definiciones y mediciones que permitan caracterizar progresivamente de mejor manera el campo de acción del Programa. En esta perspectiva, resulta consistente con esta línea de desarrollo la labor que estamos realizando, desde hace tres años, en torno a la creación de una Cuenta Satélite en Cultura (CSC)[1], estudios que ya este año están arrojando información valiosa acerca del aporte del sector al Producto Interno Bruto (PIB) del país.[2]. Los primeros resultados consideran las áreas de la literatura, música y audiovisual, las cuales representan el 1,3% (en dólares son 1.538 millones) del total de la actividad económica en nuestro país.[3]

Durante este año, además de los tres sectores mencionados, se evaluará el comportamiento de las áreas de teatro, danza, fotografía y artes visuales, materias específicamente relacionadas con el Programa.

5. Criterios de selección (proyectos –beneficiarios)

El Consejo comparte lo señalado en el informe en cuanto a la pertinencia de los criterios utilizados para la selección de los proyectos. Del mismo modo, participamos de la opinión que releva la importancia de un adecuado monitoreo de los resultados e impacto del concurso, con el objeto de asegurar, entre otros aspectos: una correcta toma de decisiones; el conocimiento preciso del impacto de las acciones emprendidas en las respectivas áreas; y la implementación de las correcciones necesarias. Al respecto, es preciso señalar que el monitoreo de resultados, en términos

---

[1] La Cuenta Satélite es un instrumento de medición económica que utiliza como base los principios metodológicos de las cuentas nacionales, aplicados al estudio de un sector o área de interés en particular.
[2] Informe "Antecedentes para la construcción de una cuenta satélite de cultura en Chile".
[3] Según datos de cada área correspondientes al año 2005. La actividad cultural aportó a la economía nacional más que el sector de agricultura (0, 66%), pesquero (1,02%) y textil (0,78%).

de distribución territorial y de beneficiarios, ya lo hacemos, y su recuento es sistemático. Por último, subrayamos que es absolutamente posible y pertinente profundizar el análisis de resultados para fortalecer o focalizar en un área determinada, lo cual no sólo sería fruto de los resultados de los concursos públicos, sino de un conjunto de antecedentes registrados a nivel departamental y del servicio, el que se expresaría en toma de decisiones y orientaciones del Directorio Nacional del Consejo.

6. Criterios de asignación de recursos

El Consejo reitera que existe un procedimiento de asignación de recursos contenido en la ley, su respectivo reglamento y que además incorpora los siguientes aspectos, sin que el orden determine factor de importancia:

- Contextos de producción artístico y cultural. Al respecto recordar que el ámbito regional, responde a capacidad creativa con referentes locales y el ámbito nacional, a referentes más complejos –ambos consideran aspectos como factores de formación, especialización, interacción con otras realidades (locales, nacionales e internacionales), acceso a la información, posibilidad de espesor de las propuestas presentadas, valores patrimoniales tangibles e intangibles locales;
- Diversidad de productos obtenidos a través de cada una de sus líneas de concurso. Lo que indica que la asignación de recursos es finalmente multifactorial, lo que guarda lógica relación con los componentes del Programa;
- Identificación de cada uno de los eslabones de la cadena de producción y fomento específico para cada uno de ellos (Líneas, modalidades y submodalidades de concurso); y
- Asignación de recursos a regiones, sobre la base de un factor compuesto por tres elementos (demanda cultural de los últimos dos años de concurso, índice de pobreza y densidad poblacional).

Todos los procedimientos de asignación de recursos son públicos, transparentes e incorporan criterios de descentralización.

Con todo, el Consejo asume como una necesidad institucional permanente, la revisión de los criterios de asignación de recursos existentes, con el objeto de ir perfeccionándolos y contextualizándolos. Materia sobre la cual, también tendrán incidencia los estudios y diagnósticos que actualicen la información disponible al efecto.

7. Lógica vertical de la matriz de marco lógico

En opinión del Consejo, los componentes actuales del Fondo resuelven la inquietud planteada por el panel. Y, a nuestro juicio, la manera de abordar las materias de gestión y difusión representa la búsqueda de alternativas distintas –programas, iniciativas y acciones- a la creación de un nuevo componente. No obstante lo cual, manifestamos que estamos abiertos a debatir para buscar y acordar la mejor forma de dar coherencia a la lógica vertical de la matriz.

Reiteramos que para el Servicio es esencial el desarrollo del elemento territorial en el propósito del Programa, por cuanto es coherente y necesario a partir de la misión, visión y objetivos institucionales. En este sentido, valoramos altamente la experiencia del ámbito regional por cuanto constituye un factor de descentralización efectivo, conclusión que es fruto de los resultados propios del concurso, en donde no sólo existen recursos regionalizados sino que todo el proceso de concurso también se lleva a cabo por las regiones (admisibilidad, evaluación y selección) y de la observación de lo que ocurre con los otros Fondos de cultura que no cuentan con esta dimensión de trabajo territorial.

Al mismo tiempo, insistimos en lo esencial del elemento territorial en los propósitos del programa, en cuanto a que no se refiere a una distribución lineal, sino más bien al objetivo de garantizar igualdad de oportunidades a todos los habitantes del país respecto del fondo, sobre la base de criterios claramente definidos y de las particularidades propias de cada región.

8. Lógica horizontal de la matriz de marco lógico

Manifestamos estar de acuerdo con la conclusión planteada, no obstante reiteramos lo señalado durante la evaluación, en cuanto a la necesidad de diferenciar entre aquellos aspectos referidos al seguimiento de los proyectos financiados, materia sobre la cual existen avances comunicados al panel, de aquellas vinculadas al impacto de los proyectos financiados y que requieren instrumentos distintos a los existentes, incluso legales y reglamentarios, los cuales evidentemente no están desarrollados.

Junto a lo anterior, también solicitamos al panel la necesidad de jerarquizar los indicadores, con el objeto de considerar los realmente necesarios bajo la lógica de análisis, teniendo como premisa que no necesariamente una gran cantidad de indicadores dan mejor cuenta del cumplimiento de un componente o subcomponente.

9. Eficacia

Respecto de la elegibilidad y demanda de calidad de los proyectos seleccionados, el Consejo comparte las conclusiones del panel, aun cuando considera necesario el perfeccionamiento permanente de los indicadores que permiten su medición. En lo relativo al impacto de los proyectos seleccionados, tanto en creación como en audiencias, el Consejo manifiesta la voluntad de desarrollar instrumentos que permitan su evaluación. El impacto de los proyectos que financia Fondart es un aspecto complejo de medir. No obstante, el Consejo ofrece su disposición para desarrollar indicadores y herramientas que posibiliten una buena evaluación cualitativa y se transformen en un aporte al mejoramiento integral del Fondo.

10. Eficiencia

El Consejo coincide en la apreciación positiva de los aspectos de eficiencia del Programa. No obstante, considera poco pertinente medir eficiencia únicamente sobre la base de costos promedio, por ejemplo. La particularidad de la operación del Fondo y el tipo de proyectos de que se trata, aconseja una medición de la eficiencia considerando otros elementos de información que permitan una adecuada toma de decisiones, especialmente vinculada a la asignación y distribución de los recursos. En este sentido, el gasto de operación debe ser correspondiente con las características propias del programa.

La comparación con otro tipo de programas debiera incluir una batería de antecedentes que de cuenta cabal de las alternativas posibles, a modo de información pero no de inducción de la asignación de recursos para operación de éste. En este sentido, hace falta por ejemplo, considerar estudios comparativos realizados por el Consejo, para concursos de similares características, los que arrojan como resultados que el proceso de evaluación y selección de proyectos es y debe considerar gastos operacionales mas altos, pues de ello depende la seriedad, dedicación exclusiva, calidad, tiempo y logística adecuados para la realización de un proceso tan complejo como este, que tiene mayor volumen, es más diverso y tiene expresión territorial.

12. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

En lo específico, reiteramos que existen mecanismos de coordinación institucionales, acordes a las necesidades del servicio, en los cuales se encuentra integrado Fondart, no obstante señalamos que aquellos mecanismos particulares de coordinación de un programa deben responder en primera instancia al entorno más inmediato de acción del mismo y en etapas posteriores a coordinación con otros. Así y todo, nos encontramos en una observación institucional permanente de manera de asumir aquellos desafíos orgánicos que sean necesarios, como por ejemplo, el manual de procedimientos que se encontrará implementado a partir de este año.

13. Seguimiento y evaluación

La visión institucional del servicio es de carácter sistémica, por tanto no tiene una estructuración de compartimentos estancos y autosuficientes. Consideramos que existen adecuados flujos de alimentación y retroalimentación entre cada una de sus partes, los que están en permanente monitoreo. No obstante lo cual, estimamos que las opiniones del Panel nos permiten incorporar una visión que aporta a la evaluación de su funcionamiento y adoptar medidas en los casos en que sea necesario, en una política de mejora permanente.

Junto a lo anterior, el Consejo comparte la necesidad de, junto al seguimiento que hacemos del concurso y del proceso de adjudicación y correcta ejecución de los proyectos elegidos, se incorporen de manera paulatina, elementos, metodologías e instrumentos, que permitan la evaluación posterior de los proyectos y el impacto de los mismos, cuestión que hemos iniciado en una primera etapa con los proyectos adjudicados el año 2007.

14. 15.16. Reformulaciones al programa; Sostenibilidad; Justificación de la continuidad del programa

La labor de fomento del desarrollo cultural del país, realizada a través del Fondart, ha demostrado efectividad, lo que se ve reflejado en todas las estadísticas y estudios disponibles y que respaldan la sostenibilidad y justificación del Programa. Situación que también verifica el panel en los puntos 5. y 6. del Informe Final (págs. 92 y 93 respectivamente). Es precisamente por la importancia del instrumento, aludida en los siguientes términos por el panel "*que apuntan al fomento de la base cultural del país y que por su naturaleza particular, genera externalidades positivas que tienden a constituirse en bienes públicos, de valor social*" que el Servicio implementa una labor de mejoramiento continuo, a través de la modernización de cada uno de sus componentes y de sus procesos humanos y tecnológicos, teniendo como desafío mantenerlo vigente como instrumento de política pública y de servicio de calidad para los usuarios. Por tanto, eminentemente amplio, flexible, ágil y dinámico, acorde a las características del sector.

Al respecto, y recalcando que no constituye el único instrumento de desarrollo del Consejo, su aporte es indiscutible y la consolidación que ha logrado queda también de manifiesto en la opinión de sus propios beneficiarios y de la comunidad toda, al aquilatar los logros conseguidos con el conjunto de proyectos financiados en sus años de existencia, lo cual en palabras del panel " justifica el apoyo público para la producción artística que financia el Fondart dada la naturaleza de los bienes que genera."

Por tanto, en relación con la sostenibilidad, reformulación y continuidad del Programa, el Consejo enfatiza que el FONDART, junto con formar parte de las obligaciones del Estado en la provisión de recursos públicos hacia el futuro, integra entre otros, los siguientes elementos a considerar:

a. La necesidad de ampliar la evaluación ex post de los proyectos beneficiados con el Programa, yendo más allá del seguimiento de su ejecución, estudiando y/o diseñando instrumentos de seguimiento, impacto y evaluación de los proyectos;
b. La necesidad de perfeccionar su diseño integral como Programa, incorporando mejoras en su gestión y en el uso o aplicación de nuevas tecnologías de información;
c. La obligación de socializar sus efectos positivos, sus resultados mediante una política comunicacional y de difusión de sus logros;
d. La profundización de un diseño flexible que posibilite incorporar a su ámbito de intervención otras áreas de desarrollo cultural.

III. IMPLEMENTACIÓN DE RECOMENDACIONES

En relación a las recomendaciones realizadas en el informe, como usted podrá apreciar varias de ellas ya cuentan con implementación en el Consejo durante el curso del año 2008, según se ha informado previamente. Otra gama de ellas requieren un detallado análisis con el objeto de poder precisar y jerarquizar las adecuaciones que se estimen pertinentes y factibles de implementar respecto del diseño del Programa y de la organización institucional, atendiendo además a los recursos disponibles.

Especial atención tendrán las recomendaciones de estudios y diagnósticos, de difusión y gestión, en torno a mejorar los niveles de calidad y producción del propósito y los distintos componentes.

En definitiva, reconocemos y valoramos las recomendaciones emitidas por el Panel, algunas de las cuales requieren necesariamente de la implementación de acuerdos con la Dirección de Presupuestos; y otras, de un ejercicio de planificación estratégico en torno al cual se generen las mejoras necesarias, en atención a la pertinencia de las mismas.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,

PAULINA URRUTIA FERNÁNDEZ
Ministra Presidenta
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes

Distribución
- Jefe División de Control de Gestión DIPRES
- Archivo Gabinete
- Oficina de Partes