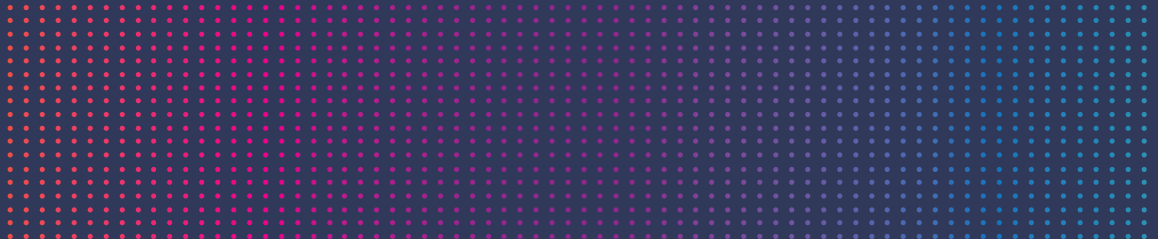




Ministerio de
las Culturas,
las Artes y
el Patrimonio

Gobierno de Chile



MECANISMOS DE SUPERVISIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN A PROYECTOS BENEFICIADOS MEDIANTE CONCURSO PÚBLICO. EL CASO DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO DEL LIBRO Y LA LECTURA

HAZ TU TESIS EN CULTURA 2007
CATEGORÍA POSGRADO



Paulina Peralta Cabello
Magíster en Gestión y Políticas Públicas
Universidad de Chile

INTRODUCCIÓN

En Chile el financiamiento de iniciativas culturales mediante concurso público ha sido una práctica estatal bastante extendida durante la última década. Sin embargo, aun cuando los fondos concursables se han convertido en uno de los principales instrumentos de apoyo a la creación artístico-cultural, han carecido de investigaciones que evalúen tanto sus procedimientos como los resultados obtenidos a partir de su ejecución.

Con el propósito de aportar al conocimiento de esta herramienta de fomento, este estudio reconstruye el concurso de proyectos del Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura, creado por el Estado chileno en 1993. Dicho proceso es analizado críticamente en todas sus etapas —convocatoria, evaluación ex ante, selección y supervisión—, prestando especial atención a los mecanismos con los que actualmente se cuenta para controlar y supervisar la ejecución de los proyectos seleccionados.

El objetivo que se persigue es proponer criterios o directrices que debiesen ser incorporados para optimizar la actual etapa de seguimiento del Fondo Nacional del Libro y la Lectura. Más específicamente, las recomendaciones finales apuntan a modificar lo que ya existe en materia de supervisión y añadir nuevas metodologías de seguimiento, que permitan ampliar la comprensión de este concepto. A su vez, dado el incipiente estado del tema en cuestión, se espera que las sugerencias puedan ser eventualmente replicables o, al menos, servir de base para futuros estudios en este ámbito.

En términos metodológicos, es un estudio exploratorio de carácter cualitativo, pues se basó en entrevistas semiestructuradas individuales, con las cuales se buscaba rescatar la experiencia acumulada durante estos casi quince años de gestión de fondos concursables. Asimismo, dichas entrevistas permitieron complementar la información objetiva del proceso extraída de las fuentes documentales disponibles.

Este escrito está dividido en tres secciones. La primera presenta un recorrido histórico que explica la elección tomada en Chile a comienzos de la década de los 90, de conformar fondos concursables como mecanismos de intervención pública en cultura. La segunda sección comienza con una sistematización de los principales antecedentes del Fondo del Libro y la Lectura, para luego adentrarse en un análisis crítico de las fases que componen su concurso nacional de proyectos, esto es, desde la convocatoria hasta la supervisión de la ejecución. Finalmente, a modo de conclusión, en la tercera sección se explicita la necesidad de introducir una nueva acepción de monitoreo, que complemente la existente. Específicamente, se propone una comprensión del concepto en términos de evaluación ex post, materializado en dos modalidades: de efectos de los proyectos y de aprendizaje y retroalimentación.

FONDOS CONCURSABLES: UNA SOLUCIÓN AL DILEMA DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN CULTURA

Al discutir sobre estrategias estatales orientadas al desarrollo de la cultura y las artes, un primer aspecto que destaca es la tensión existente entre política y cultura, nociones que históricamente se han mantenido en permanente conflicto. De hecho, hay quienes consideran que hablar simultáneamente de ambos conceptos resulta una contradicción, pues mientras el Estado ha sido tradicionalmente asociado a las ideas de orden y obediencia, la cultura ha sido caracterizada en sentido opuesto, esto es, relacionada a los valores de libertad y autonomía. La cultura, en tanto abarcadora del “conjunto de procesos sociales, de producción, circulación y consumo de la significación en la vida social”,¹ debería eludir cualquier intento de planificación y control. De ahí que, frente al afán del poder político por lograr que los ciudadanos obedezcan a una serie de principios y valores determinados, con el objeto de asegurar la mayor unificación posible de la sociedad, la cultura se rebela ante esta amenaza por medio de su esencia más propia: la creación y lo lúdico.²

Lo anterior no significa que, en la práctica, los estados se hayan desentendido de la cultura. Por el contrario, mirado retrospectivamente, se evidencia en occidente un fenómeno de omnipresencia estatal en el plano cultural, pues incluso aquellos casos en que la entidad estatal ha actuado con desinterés y ha optado por no abordarla de manera explícita, constituyen de por sí un tipo de política pública.³ Es más, algunos autores incluso han remontado los inicios de dichas intervenciones estatales a varios siglos atrás, identificando en este ejercicio distintos modelos de desarrollo cultural.⁴ Esta diversidad se explica sobre todo por los particulares modos de relación que se pueden establecer entre el poder y la sociedad, así como también por las múltiples concepciones de desarrollo existentes, aspectos que en conjunto, cristalizan en diferentes modalidades de financiamiento y promoción cultural.

Bajo esta lógica, cabe preguntarse por el modelo de desarrollo cultural que actualmente impera en nuestro país. En su informe de Desarrollo Humano de 2002, el PNUD se inclina por el de rentabilización o privatización, al señalar que en Chile las nuevas

¹ N. García Canclini, *Diferentes, desiguales y desconectados: mapas de la interculturalidad*, Barcelona, Gedisa, 2004, p. 34.

² Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI), “Apuntes de cultura”, p. 8, disponible en www.chaco.gov.ar.

³ M. Garretón, *Estado y política cultural: fundamentos de una nueva institucionalidad*, Santiago de Chile, Flacso, 1992, p. 2.

⁴ A. Navarro, *Cultura: ¿quién paga? Gestión, infraestructura y audiencias en el modelo chileno de desarrollo cultural*, Santiago de Chile, Ril, 2006, p. 19-20; E. Bustamante, “Introducción: las industrias culturales, entre dos siglos”, coord. E. Bustamante, *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación: industrias culturales en la era digital*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 36; entre otros.

condiciones de la creación cultural están regidas por la lógica de mercado.⁵ Por su parte, García Canclini afirma que, aun cuando la tendencia global dominante en políticas culturales sea el desplazamiento de la acción estatal a la producción y apropiación privada de los bienes simbólicos, esto no significa que la entidad pública haya dejado de cumplir una función en la promoción de este ámbito.⁶

A la luz de la discusión iniciada tras el fin de la dictadura, es posible afirmar que, en materia estrictamente cultural, el Estado chileno se inscribe más en la lógica descrita por García Canclini que en la señalada por el PNUD. En efecto, aun cuando ya en esa época se reconocía la introducción progresiva de las reglas del mercado, que trataban lo simbólico en función de ofertas y demandas artísticas, expresivas y creativas, se percibe un temprano consenso sobre que este tema no podía depender enteramente de la iniciativa privada. A principios de los 90, Manuel Antonio Garretón alertaba sobre los enormes límites que imponía una política cultural basada exclusivamente en mecanismos de mercado y autorregulación. Su argumento era el siguiente: “dejada la creación individual al criterio mercantil de rentabilidad o a la pura expresión espontánea de demandas y ofertas, la consecuencia será que habrá áreas artístico-culturales subdesarrolladas y sectores sociales siempre marginados del acceso a la cultura”.⁷ Según el autor, el Estado debía cumplir por sobre todo, una función clave con respecto a la creación cultural, por lo que era tarea de la entidad política central promoverla, así como también generarle espacios y abrirle oportunidades de desenvolvimiento.

En esta misma línea, Enrique Barros, quien por aquellos mismos años se autodeclaraba un firme partidario de la expansión del funcionamiento del mercado en la economía, planteaba sus aprehensiones en relación a lo cultural. Consideraba que el principio de libertad, expresado económicamente en los intercambios privados, no era suficiente para satisfacer todos los bienes deseables en una sociedad, refiriéndose específicamente a los simbólicos, que, aunque valiosos, no logran ser óptimamente producidos ni distribuidos. Al igual que Garretón, concluía que la cultura, en tanto bien público, no podía ser plenamente satisfecha por el mercado, puesto que la mayor parte de las veces no existía una demanda que retribuyera su costo.⁸

Se deduce, entonces, que la intervención del Estado chileno en materia cultural fue una idea aceptada por diversos sectores de la sociedad. Sin embargo, no existe la misma

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo humano en Chile 2002. Nosotros los chilenos, un desafío cultural*, Santiago de Chile, 2002, p. 180, disponible en www.pnud.cl

⁶ N. García Canclini, “Introducción. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano”, ed. Néstor García Canclini, *Políticas culturales en América Latina*, México, Grijalbo, 1987, p. 45.

⁷ M. Garretón, “Cultura política y política cultural”, M. Garretón et al., *Cultura, autoritarismo y redemocratización*, Santiago de Chile, FCE, 1993, p. 232.

⁸ E. Barros, “El derecho de la cultura”, *Cultura, autoritarismo y...*, p. 253-254.

claridad respecto al grado con que debiese darse dicha injerencia. De hecho, es posible distinguir en la literatura una inquietud generalizada acerca del riesgo que implícitamente se corre cuando se admite un papel activo de la organización estatal en la vida cultural de la comunidad. Muchos aluden al peligro del dirigismo estatal, entendido como la manipulación de sentido e imposición unilateral de un determinado tipo de manifestación simbólica, definido desde arriba y en función de los intereses particulares de las altas esferas de poder.⁹

Una de las maneras que se ha propuesto para superar este conflicto latente, es el fortalecimiento de poderes alternativos al político, que puedan limitar el campo de acción del Estado en esta materia. En otras palabras, para evitar la posible conformación de una cultura oficial uniforme, que amenace la libertad creadora, es fundamental abrir espacios de participación al conjunto de la sociedad. En esta perspectiva, se pensaba que la función del Estado chileno debía limitarse a asegurar ciertas condiciones que permitan “el ejercicio pleno de la libertad de creación, expresión y participación cultural de todos los integrantes de la sociedad”,¹⁰ lo que se traduce en garantizar un adecuado financiamiento público de las iniciativas propuestas por los actores sociales.

Ahora bien, si se acepta la idea que no cabe una intervención del Estado en los contenidos de la cultura, la pregunta que surge es ¿de qué manera puede cumplir la entidad política con su labor de apoyar y facilitar iniciativas surgidas desde la ciudadanía? Frente a este dilema, muchas instituciones políticas han optado por la conformación de fondos concursables, pues son considerados la mejor manera de controlar el intervencionismo y discrecionalismo que caracteriza al dirigismo estatal,¹¹ así como también, un buen mecanismo para canalizar los intereses e inquietudes latentes en el conjunto de la sociedad, con el fin de promoverlos.¹² Barros resume estas ideas en la siguiente definición de la labor de la entidad pública en materia cultural: “además de la tarea estrictamente legislativa, al Estado corresponden tareas de coordinación e información, por un lado; de asignación de los recursos presupuestarios concursables, por otro; y solo residualmente la gestión directa; por ejemplo, en materias de patrimonio cultural”.¹³ Por su parte, Garretón, quien en su calidad de

⁹ R. Bayardo, “Cultura, artes y gestión. La profesionalización de la gestión cultural”, p. 3, disponible en www.iberformat.org; M. Valle, “Crearán organismo para el desarrollo cultural”, *El Mercurio*, 9 ene. 1992, Cuerpo A.

¹⁰ A. Cortés, “Políticas culturales estatales e institucionalidad cultural en Chile: una deuda pendiente. Análisis descriptivo sobre el desarrollo de las políticas culturales estatales y la creación de una institucionalidad para la cultura, durante los dos primeros gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-1999) en Chile”, Santiago de Chile, tesis de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 2003, p. 69.

¹¹ M. Valle, “Crearán organismo...”.

¹² R. Bayardo, “Financiamiento público de la cultura”, s/f, disponible en www.iberformat.org

¹³ E. Barros, “El derecho...”, p. 256-257.

asesor del Ministerio de Educación en materias culturales durante 1992 fue uno de los principales ideólogos de la actual institucionalidad política cultural chilena, señalaba por esos años en relación a la tarea estatal de financiar la cultura que “no parece haber mejor sistema que contar con un fondo general que se distribuye por áreas y que se asigna por concursos abiertos y por medio de licitaciones cuando se trata de implementar una determinada política o línea de trabajo”.¹⁴ Lo anterior se debe a que la principal ventaja de dicho mecanismo de asignación concursable, es que “el Estado subsidia por su intermedio la producción y el desarrollo cultural, con recursos presupuestarios que son necesariamente restringidos, pero, al mismo tiempo, el bien público no es promovido mediante acción directa, sino mediante una convocatoria amplia de los artistas e intelectuales para que presenten sus proyectos”.¹⁵

En síntesis, los fondos concursables generan beneficios en términos de superación o alivio de la tensión entre promoción pública de la cultura y dirigismo estatal. No obstante, también presentan dificultades que deben ser constatadas. La primera de ellas es que la búsqueda de imparcialidad por parte del Estado no es en ningún caso absoluta. Por el contrario, este mecanismo de decisión financiera en cultura puede perfectamente derivar en una nueva especie de dirigismo estatal, ya que existe el riesgo “que los administradores del Fondo se constituyan en una especie de árbitros de facto de la actividad cultural”.¹⁶ Esta problemática ha estado presente a lo largo de toda la historia de los fondos, pues, dado que estos son selectivos, generalmente surgen reparos acerca de los criterios que se utilizan al elegir ciertas propuestas, en desmedro de otras.

Un segundo riesgo es la posibilidad de captura de los fondos públicos por parte de algunos grupos de las elites intelectuales y artísticas. En efecto, estos programas de financiamiento cultural pueden ser, al igual que todo instrumento de fomento, presa fácil de clientelas reducidas que sobreviven año tras año accediendo a los mismos beneficios.¹⁷ Los fondos en cultura están expuestos a presiones político-partidarias, gremiales y prácticas clientelares, especialmente en sus respectivos procesos de selección de proyectos, lo que puede llevar a situaciones de corrupción. Este es un problema de difícil solución, pues pese a que se han propuesto diferentes maneras para combatir estas conductas y evitar escenarios de esta naturaleza —como lo son transparentar las reglas de asignación de recursos y fortalecer el rigor técnico en el

¹⁴ M. Garretón, *Estado y política cultural...*, p. 20.

¹⁵ E. Barros, “El derecho...”, p. 258. Sin embargo, es necesario recordar que actualmente en materia cultural, los recursos públicos no solo se distribuyen mediante fondos concursables, sino que también se destinan para rescatar y preservar el patrimonio por medio de la Dibam, se transfieren al sector privado, se realizan estímulos tributarios mediados por la Ley de Donaciones Culturales y ahora último, se están invirtiendo en programas de intervención directa. Ver A. Navarro, *Cultura...*, p. 204-207.

¹⁶ E. Barros, “El derecho...”, p. 257.

¹⁷ A. Foxley, “Más mercado o más Estado para América Latina”, *Seminario Bid. Nuevas fronteras de la reforma del Estado*, Lima, mar. 2004, p. 16.

proceso de toma de decisiones—¹⁸ lo cierto es que dichas medidas favorecen más bien a las elites o aquellos grupos que presentan mayor preparación al momento de formular proyectos. Por lo demás, si se establece el criterio de no favorecer reiteradamente a las mismas personas, muchas iniciativas exitosas corren el riesgo de quedar descontinuadas en el tiempo, por falta de financiamiento.

Una tercera consecuencia no deseada de esta modalidad guarda relación con el alcance de las iniciativas financiadas por medio de dichos mecanismos. En efecto, las políticas sociales suelen concebir los fondos concursables como instrumentos de financiamiento a proyectos pequeños y de corta duración, lo cual dificulta la acumulación de experiencia valiosa, capaz de enriquecer la política pública en su conjunto.¹⁹ De ahí que muchas veces se dude del impacto efectivo de este tipo de iniciativas en la mejora de las condiciones de vida de la población, dada la posible ausencia de continuidad en las estrategias implementadas o la inexistencia de acciones coordinadas.

En el ámbito específico de las políticas culturales, la preocupación por la continuidad o no de las acciones implementadas también ha estado presente. Tal como se distingue en la siguiente cita, se cuenta dentro de las principales disyuntivas que surgen al momento de reflexionar sobre la función del Estado en lo cultural: “si se trata de una política asistencial o de inversión; si se va a financiar la oferta o si se prefiere subsidiar la demanda; si se trata de una política de coyuntura o un plan a largo plazo [...] si se va a crear cultura o articular iniciativas sociales, o ambas”.²⁰ En un tono similar, el antropólogo uruguayo Rubens Bayardo distingue entre acciones y políticas culturales. En palabras del autor, otra cuestión a considerar es la relación entre política y acciones. Una acción cultural puede consistir en organizar un concierto en una sala, colgar una muestra de pintura en un museo, lo cual no necesariamente requiere estar inscrito en una política, puede ser algo puntual y absolutamente independiente. En cambio, si hablamos en términos de políticas culturales pensamos que hay un diagnóstico previo de la situación, una toma de decisiones acerca de qué rumbo seguir, la definición de determinados objetivos a alcanzar, un plan de acción para lograr alcanzar esos objetivos, una serie de criterios para monitorear y evaluar esas acciones, adecuando su curso. Es decir, que una política cultural puede reunir un conjunto de acciones, coordinadas y puestas en función de unos objetivos comunes, pero evidentemente no

¹⁸ D. Raczynski, “Estrategias frente a la pobreza: compensación, gasto social y desarrollo”, *Pretextos 9. Políticas sociales en América Latina*, Desco, Lima, 1996, p. 86.

¹⁹ D. Raczynski, “Estrategias...”, p. 87.

²⁰ F. Errandonea, “Políticas culturales, gestión estratégica y evaluación. Tres adanes y una Eva/Plan Piloto”, *¿Qué pasa con la cultura?*, Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura, 1997, p. 65. Citado por H. Achugar, “La incomprendibilidad del ser económico, o acerca de la cultura, valor y trabajo en América Latina”, coord. N. García Canclini, *Las industrias culturales en la integración latinoamericana*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1999, p. 320.

es lo mismo una política cultural que una acción cultural.²¹

A partir de lo expuesto surgen diversas preguntas. La primera de ellas es si los fondos concursables destinados específicamente a fomentar la creación artística, se encargan de financiar acciones aisladas o más bien son concebidos como una inversión proyectada a cumplir la política cultural de forma sostenida. La segunda versa sobre la capacidad desarrollada por los diversos fondos sectoriales para distinguir experiencias exitosas entre los proyectos seleccionados, con el fin de evitar que la corta duración del financiamiento, provoque el término de una iniciativa de mayor incidencia y proyección temporal.


En efecto, un problema no menor y que puede considerarse una cuarta dificultad de este mecanismo de fomento, se relaciona a la calidad de la información que el propio Estado, o mejor dicho los fondos sectoriales, son capaces de generar respecto a los proyectos artístico-culturales que seleccionan anualmente por medio de concurso. La llamada economía de los mercados incompletos e información imperfecta ha abordado bajo el enfoque principal-agente, los problemas a los que se ve enfrentado el sector público al momento de intervenir en determinados ámbitos. En términos generales, supone que nada garantiza que la intervención del Estado será efectivamente benéfica, pues opera en condiciones de información limitada y sujeto a presiones de intereses especiales.²² De manera más específica sostiene que cuando los individuos tienen acceso a diferente información, las relaciones entre las diferentes clases de actores toman la forma de interacciones entre agentes y principales, atados por contratos implícitos y explícitos. La teoría señala que, en condiciones de información imperfecta, el agente sabe cosas que el principal ignora y tiene comportamientos que este último no observa directamente. Además, el agente conoce sus propias motivaciones y tiene un conocimiento privilegiado de sus propias capacidades.

En términos genéricos, la dificultad es la siguiente: ¿cómo inducir al agente para actuar en interés del principal? El problema radica en la capacidad de los procedimientos diseñados para estimular a los actores individuales —sean agentes económicos, políticos o burócratas— a conducirse de manera colectivamente benéfica. La solución que se propone a este dilema es que el principal cuente con mecanismos que hagan que al agente le convenga, en su propio interés, ejecutar las acciones que también le convienen a él. Mecanismos que evitarían que el funcionamiento de un determinado proceso dependiese exclusivamente de la buena voluntad de las personas.

La literatura ha identificado relaciones diversas y diferenciadas entre clases particulares de agentes y principales. En los términos de este estudio, interesa la que se

²¹ R. Bayardo, "Financiamiento público...", p. 2.

²² A. Przeworski, "Sobre el diseño del Estado. Un enfoque agencia-principal", *El Economista Mexicano*, nueva época 1.3, abr.-jun. 1997, p. 113 y ss.



produce entre burócratas y agentes privados-ciudadanos, por ser la que más se acerca a las relaciones identificadas entre funcionarios del fondo y responsables de los proyectos beneficiados. En efecto, el funcionamiento del Fondo del Libro y la Lectura, en su línea de concurso público, presenta algunos de los problemas de agencia señalados y, por tanto, requieren de un modelo bilateral que permita analizar las vinculaciones que se generan entre los actores involucrados. En el caso específico de los fondos concursables, las dificultades a las que se ven enfrentados los profesionales a cargo pueden ser resumidas en las siguientes preguntas: ¿cómo remediar los problemas de información y observación de los proyectos seleccionados? ¿De qué forma se puede obtener información fidedigna sobre la ejecución de los proyectos seleccionados? ¿De qué manera practicar una intervención capaz de ejercer cierto control sobre la manera en que se están logrando los objetivos propuestos por un determinado proyecto? ¿Qué mecanismo puede utilizar la gerencia para llevar a cabo un proceso de seguimiento y supervisión adecuado? ¿Cómo garantizar un accionar de los beneficiados basado en procedimientos que vinculen las decisiones de ejecución con la intención original? ¿Cómo se puede generar información que demuestre empíricamente los casos en que la gerencia ha sido engañada, a fin de imponer sanciones?

Una alternativa para contestar estas interrogantes es recurrir a la nueva teoría económica política o de la organización. Bajo el supuesto de información asimétrica y problemas de agencia, este enfoque considera que la clave para mejorar el desempeño del gobierno está en abordar los problemas de control jerárquico. Argumenta que una posibilidad para disminuir el poder discrecional de los agentes y controlar su conducta, es que el gobierno invierta en sistemas de inspección y vigilancia. Más específicamente, los modelos basados en la nueva teoría económica distinguen entre control ex ante y ex post. Afirma que el principal puede ejercer un control ex ante al establecer objetivos, estructuras y sistemas que promuevan, desde el comienzo, el cumplimiento de lo planificado por los agentes. Dicho de otro modo, recalca la importancia de tomar decisiones estratégicas en temas referentes a organización, diseño institucional y procedimientos administrativos de la burocracia ejecutiva, pues determina el tipo de relación que esta genera con sus agentes.²³ Existe también un tipo de control ex post que consiste en monitorear, recompensar y sancionar en caso que lo amerite, a los agentes durante el desarrollo del proceso.²⁴ Hace referencia a la instauración de procedimientos que fuercen a los agentes a abrir sus procesos internos para revelar información y justificar los cursos de acción tomados. Asimismo, frente al problema que

²³ T. Moe, "La teoría positiva de la burocracia pública", *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, S. Saiegh et al., Buenos Aires, Eudeba, 1998, p. 219 y ss.

²⁴ La idea es que, mediante este tipo de control, "los agentes privados deben beneficiarse al actuar de acuerdo al interés público y deben sufrir cuando no lo hacen así", A. Przeworski, "Sobre el diseño...", p. 121.

enfrenta el principal acerca de la imposibilidad de observar directamente ciertas acciones del agente, son posibles de inferir mediante la medición del impacto generado por los productos finales, evaluado sobre la base de objetivos y resultados esperados claros.

Los modelos descritos sirven para analizar el comportamiento del Fondo del Libro y la Lectura hacia los proyectos que son financiados con recursos públicos. El fondo se convierte en un principal, que espera que los agentes beneficiados cumplan con su voluntad, lo que concretamente se traduce en el cumplimiento íntegro del proyecto propuesto. En suma, el principal busca la fiel implementación de los proyectos, el logro de los objetivos y metas propuestas. Sin embargo, bajo el supuesto de información asimétrica, se ve enfrentado a problemas de control que interfieren la labor de sus administradores, burócratas o profesionales. Como se ha mencionado, una manera de evitar comportamientos contrarios al interés general por parte de los agentes es el monitoreo de su conducta, incentivando la ejecución total de los proyectos y sancionando el incumplimiento o desvío del rumbo original. Para esto, existen diversos mecanismos, como la elaboración de informes, rendiciones de cuentas, citaciones, visitas en terreno, cancelación de contratos en caso de fraude, etc., con los cuales se puede vigilar que el agente beneficiado tenga los incentivos necesarios para acatar o conducirse en función del interés general.

Sin embargo, es posible que en la práctica el fondo se vea enfrentado a dificultades para evaluar la ejecución de los proyectos beneficiados (control ex post). Dado que la evaluación es costosa, el fondo, como cualquier burocracia, tiene pocos incentivos y recursos para llevar a cabo un control efectivo. La literatura ha constatado que “las burocracias públicas tienden a actuar más conforme a las reglas, que en respuesta a incentivos [...] Este estilo administrativo se denomina [...] ‘patrulla policiaca’ por McCubbins y Schwartz. Consiste en un control prioritario de procesos, en oposición a un control posterior de resultados”.²⁵ Por tanto, tomando en cuenta esta aseveración, habría que preguntarse por el tipo de control establecido originalmente en el diseño institucional del fondo, así como también por el grado de rigurosidad con que han operado en la práctica. En esta línea, también interesa corroborar la preeminencia que ha tenido el control sobre la ejecución y eficiencia del gasto en detrimento de otros mecanismos de seguimiento.²⁶ Asimismo, una vez que se hayan identificado los principales dispositivos de seguimiento, se debe corroborar si estos funcionan permanentemente o se activan solo en la medida que suenan las alarmas de incendio ante un hecho de especial gravedad.

²⁵ A. Przeworski, “Sobre el diseño...”, p. 128.

²⁶ En un estudio sobre programas sociales latinoamericanos se detectó que las modalidades de seguimiento y evaluación de resultados era apenas incipiente. En general, el seguimiento se limitaba al control contable y financiero. En D. Raczynski, “Estrategias...”, p. 81.

ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROCESO ACTUAL. EL FONDO NACIONAL DE FOMENTO DEL LIBRO Y LA LECTURA

La estructura de fondos concursables en Chile se ha ido construyendo de manera gradual y progresiva, respondiendo a una lógica de actuación sectorial, esto es, sobre campos específicos y acotados del quehacer cultural. A la creación de Fondart en 1992, se sumó en julio del año siguiente, el Fondo del Libro y la Lectura, que nace como resultado de una necesidad histórica de estimular el desarrollo de la creación literaria, fomentar hábitos de lectura entre los chilenos y promocionar la industria editorial, actividades que presentaban un importante rezago hacia comienzos de los 90.²⁷ Conformado a partir de la Ley 19.227, este fondo de recursos refleja la voluntad política por impulsar el sector y aportar en la tarea de revertir la alarmante situación en la que se encontraba el libro y el comportamiento lector de los chilenos durante la década de los 80 y principios de los 90.

La ley constitutiva del Consejo es esencial para entender el funcionamiento del fondo, pues pese a que de ella no se desprenden metas claras,²⁸ sí se logran distinguir las principales actividades que pueden ser eventualmente apoyadas y financiadas por dicho instrumento. En términos generales, los recursos del fondo están orientados en favorecer toda idea o proyecto que busque devolverle al libro su valor social y colaborar en la toma de conciencia acerca de la insustituible función cultural que cumple. De ahí que entre las preocupaciones fundamentales estén: facilitar el acceso a los libros mediante una mejora en la dotación de bibliotecas públicas y centros de lectura; apoyar iniciativas de fomento lector; estimular la creación y difusión de obras literarias de autores nacionales; financiar ediciones de autores chilenos o de valor patrimonial y, por último, capacitar profesionales vinculados al área. En síntesis, “crear las condiciones para asegurar el más amplio acceso al libro y la lectura, integrando en este esfuerzo a todos los actores relevantes, así como al conjunto de la comunidad”.²⁹

En términos administrativos, los recursos del fondo son administrados por el Consejo Nacional del Libro y la Lectura, órgano mixto integrado por funcionarios del sector público y representantes de diversas entidades, a fin de asegurar la participación de la sociedad civil. Las entidades representadas en el Consejo son: el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), la presidencia de la República, el Ministerio de Educación

²⁷ Dirección de Presupuesto (Dipres), “Informe final de evaluación. Programa Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura”, ago. 1998, Formato B, p. 1.

²⁸ Dirección de Presupuesto (Dipres), “Informe final de...”, Formato C, p. 5. A juicio del panel que realizó esta evaluación en 1998, este fondo no se estructuró en función de metas, sino que solo se planteó un gran propósito genérico: que los chilenos lean más.

²⁹ Consejo Nacional del Libro y la Lectura, *Política Nacional del Libro y la Lectura*, Santiago de Chile, oct. 2005, p. 3, disponible en www.consejodelacultura.cl, p. 32.

(Mineduc), la Cámara Chilena del Libro, el Colegio de Profesores de Chile, la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (Dibam), la Sociedad de Escritores de Chile, el Consejo de Rectores de las Universidades de Chile y el Colegio de Bibliotecarios.³⁰ Los miembros del Consejo son los que dictan las políticas. Para ejecutar los acuerdos tomados por dicha entidad colegiada, existe la secretaría ejecutiva que, aunque depende administrativamente del CNCA, responde al Consejo del Libro. Por tanto, el Consejo administra el fondo a través de esta agencia administrativa que, como su mismo nombre lo indica, solamente se encarga de ejecutar sus decisiones.

Una de las tres acciones con que se implementa la ley y se destinan los recursos que el Estado le asigna anualmente al fondo es el concurso de proyectos, objeto de estudio de esta investigación. La primera versión del concurso nacional de proyectos contó, en 1993, con seis líneas de financiamiento llamadas *Mejoramiento de infraestructura bibliotecaria; Fomento de la creación literaria; Fomento a la lectura; Capacitación; Eventos; Crítica literaria y Sistemas de información*. Sin embargo, a partir de ese año, estas líneas han experimentado sucesivos cambios: algunas han cambiado de nombre, otras se han fusionado —dando paso a nuevas categorías— y se han creado nuevas. Para el año 2007, por ejemplo, las líneas existentes fueron *Fomento bibliotecario; Fomento a la creación literaria; Fomento a la lectura; Apoyo a la difusión y comunicaciones; Fomento al perfeccionamiento y la investigación; Fomento del libro*.

Primera fase: convocatoria, evaluación ex ante y selección³¹

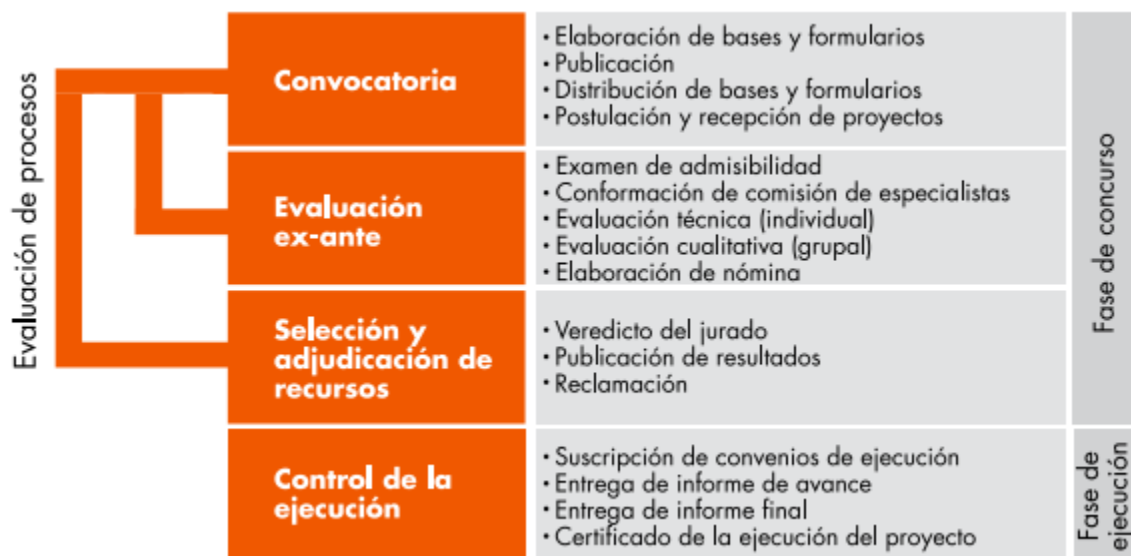
En la modalidad de concurso de proyectos, se pueden distinguir cuatro grandes etapas. Las tres primeras —convocatoria, evaluación ex ante y selección—, conforman la primera parte del proceso, que es la estrictamente concursable, ya que están orientadas al logro de un objetivo específico: elegir, a partir de un universo determinado de proyectos, solo una porción de las propuestas presentadas. Una vez sancionado el concurso, se da inicio a una cuarta etapa, que es la supervisión de la ejecución de los proyectos seleccionados. El concurso puede quedar graficado en el siguiente flujograma

³⁰ Ley N.º 19.227, “Crea el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura”, *Diario Oficial* N.º 34.611, 10.07.1993, artículo 5º; (modificada por Ley N.º 19.981, “Crea el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes (Fondart)”, *Diario Oficial* N.º 37.642, 23 ago. 2003). Antes de la creación del CNCA en 2003, el Consejo del Libro y la Lectura dependía de la División de Cultura del Ministerio de Educación y, por tanto, estaba presidido por el Ministro de Educación o su representante. Luego de esa fecha, el Consejo pasó a ser presidido por el Ministro Presidente del CNCA. En contrapartida, se agregó un nuevo integrante, representante del Ministerio de Educación.

³¹ Los apartados que se presentan a continuación, se basan en 19 entrevistas individuales semiestructuradas que cubrieron las seis principales unidades de observación identificadas en el proceso, que son: CNCA, Consejo Nacional del Libro y la Lectura, Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional del Libro y la Lectura, comisión de especialistas (evaluadores externos), direcciones regionales de cultura y usuarios del fondo.

de procesos:

Figura 1: Flujograma del concurso nacional de proyectos de Fomento del Libro y la Lectura



Como puede apreciarse en la Figura 1, lo primero que llama la atención es el hecho que, aun cuando las bases cambian todos los años, la retroalimentación viene dada por los comentarios y sugerencias que la comisión de evaluadores ex ante realiza al terminar su tarea y por las apreciaciones del Consejo del Libro, tras finalizar la etapa de selección. Con esto queda en evidencia que la revisión de las bases, aun cuando forma parte de la convocatoria —en tanto etapa administrativa interna— no considera en su reelaboración aspectos que pudiesen ser aportados por una evaluación posterior a la etapa de ejecución de los proyectos seleccionados, pues como se verá, este instrumento no considera en su diseño una instancia formal de evaluación ex post, necesaria para retroalimentar de forma más adecuada el proceso en su conjunto.

En efecto, no se puede desconocer que las bases son modificadas con cada convocatoria. El problema está en que los cambios introducidos se han basado más en las apreciaciones de los distintos actores involucrados, que en evidencias empíricas o estudios pormenorizados que evalúen la puesta en práctica y los efectos de los proyectos ejecutados. En esta perspectiva, son los juicios e intuiciones de evaluadores ex ante, consejeros y burócratas los que orientan la toma de decisiones, con lo cual se deduce que la ejecución propiamente tal de los proyectos no incide en el proceso.


Con respecto a la postulación, la principal dificultad que se observa guarda relación con la formulación de proyectos. Es posible percibir un dilema —que es inherente a la

modalidad de fondo concursable— entre el propósito de favorecer “preferentemente a los sectores marginados o con dificultades para el acceso a los bienes culturales por razones socioeconómicas, geográficas u otras”³² y la lógica de proyecto, en donde se premia la calidad de la formulación. Si bien es cierto que un proyecto no necesariamente es descartado por contener objetivos mal formulados y que puede ser aceptado con sugerencias, el tema de la calidad y de la pertinencia del proyecto es lo sustantivo, pues el jurado solo revisa aquellos proyectos calificados con más de 80 puntos por la comisión de especialistas. Esto genera un problema, pues si se enfatiza la preparación técnica, se corre el riesgo de excluir a aquellos concursantes que no cuentan con los medios necesarios para competir en igualdad de condiciones.

Una alternativa para evitar que el concurso se convierta en una competencia entre expertos en proyectos es matizar el celo por la calidad técnica de las formulaciones. Sin embargo, el hecho que estén implicados recursos públicos, hace que quienes administran estos fondos se vean en la necesidad de tomar una serie de precauciones, lo que muchas veces puede ir en desmedro de aquellos que presentan menos preparación al momento de formular proyectos. Esta necesidad se ve reforzada por una característica particular que presentan los fondos culturales chilenos, que es que financian ideas expresadas en proyectos y no productos finales. Por tanto, con el fin de garantizar el buen uso de recursos y aminorar los riesgos asociados a inversiones en capital de riesgo, se exigen una serie de requisitos al momento de postular. Entre ellos cabe mencionar la obligación de los participantes de acreditar su experiencia o competencia, expresado en los currículum del postulante y co-ejecutores que son calificados por la comisión evaluadora; la petición en algunas líneas de maquetas, pilotos o demostraciones de los posibles productos finales, por considerarse un requisito indispensable para llevar a cabo una evaluación más prolija y, por último, que todas las actividades a realizar sean respaldadas con cartas de compromiso. La obligación de adjuntar estos y otros antecedentes para hacer efectiva la postulación, conlleva el riesgo de sobre burocratizar el sistema y conceder mayores posibilidades a aquellos que presentan ventajas al momento de cumplir con las formalidades de presentación de proyectos. De esta manera, los fondos pueden ser capturados por un grupo determinado, que conoce la fórmula para plantear proyectos de calidad técnica.

¿De qué manera se puede conciliar la tensión que se genera entre el criterio de excelencia y la intención de atender preferentemente a sectores marginales o con dificultades en el acceso a bienes culturales o fuentes de financiamiento? Dicho de otra forma, ¿cómo aminorar el posible riesgo de captura descrito? Una primera alternativa, que de hecho se implementó a partir de la nueva institucionalidad cultural en las líneas relacionadas específicamente con la creación, fue la generación de categorías

³² “Bases concurso público Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura. Convocatoria 2007”, disponible en www.consejodelacultura.cl




diferenciadas de postulación, con el fin de distinguir entre artistas con y sin trayectoria. En el caso del libro, el establecimiento de estas discriminaciones en la postulación, se tradujo en que los escritores que se están iniciando, tienen actualmente la posibilidad de postular a becas de manera diferenciada de los con mayor trayectoria, porque no compiten entre ellos.

Con esta modificación se redujo el peligro de privilegiar a algunas personas recurrentemente, lo que, hasta antes del concurso de 2004, era un motivo frecuente de debate público y confrontación respecto a los fondos concursables. En efecto, uno de los temas sensibles que ha presentado esta modalidad es la creencia que siempre son las mismas personas las que salen beneficiadas. Sin duda, no se puede negar que, entre una convocatoria y otra, siguen apareciendo nombres que se repiten. Sin embargo, a juicio de los entrevistados, esto ya no es tan recurrente como hace unos años atrás, gracias a los cambios introducidos en pos de garantizar una competencia más pareja y por categorías diferenciadas.

Una segunda medida que podría ayudar a establecer una competencia más pareja entre los concursantes es prestar asesoría en la formulación de proyectos. Del trabajo de campo realizado, se ha podido constatar que, aun cuando el Fondo del Libro y la Lectura no ha estado del todo ajeno a este tipo de iniciativas, lo cierto es que estas no forman parte del proceso formal de concurso. Por lo mismo, sería interesante que los fondos concursables incorporaran de manera más formal esta necesidad y crearan un área institucional especializada en brindar asesoría a los participantes una vez iniciado el concurso.

No obstante, aun cuando se implementen estas medidas, es evidente que existe una incongruencia a nivel de objetivos. No se puede pretender premiar la excelencia y a la vez, favorecer sectores vulnerables o cumplir la meta de asignar recursos de manera pareja entre regiones y la capital. Es fundamental que, en este plano, el Consejo del Libro tome una opción clara, pues si no, los criterios del concurso terminan desdibujándose y perdiendo una gran cuota de objetividad, necesaria para la credibilidad del instrumento. En esta perspectiva, todo parece indicar que es el criterio de excelencia el que debiese regir, dada las razones esbozadas anteriormente. Además, si dicho criterio no es el primordial, no se justificarían las precauciones tomadas en la etapa de evaluación que, como se verá, es por sobre todo, técnica. Es más, el proceso en su totalidad no tendría fundamento, pues las bases de las convocatorias están fuertemente orientadas a elegir en función del principio de excelencia. En síntesis, la adjudicación de recursos mediante fondos de esta naturaleza, necesariamente exige definir criterios claros e incuestionables, no contradictorios entre sí, pues de no hacerse de esta forma, se abre un potencial espacio para que operen decisiones discrecionales, que son diametralmente opuestas al concepto de concursabilidad. Para el cumplimiento de los otros objetivos planteados, como lo son, por ejemplo, el favorecimiento a sectores



vulnerables o la paridad geográfica, habría que incorporarlos como criterios explícitos en la evaluación técnica, dándole su respectiva ponderación. O definitivamente, diseñar nuevos mecanismos de intervención directos o indirectos, que complementen la acción emprendida mediante estos instrumentos de fomento.

Para terminar este análisis respecto de la primera fase del proceso, faltaría ahondar en la percepción que se tiene sobre las etapas de evaluación ex ante y selección de proyectos. La mayor parte de los entrevistados considera que una de las principales fortalezas que presentan los fondos implementados en el ámbito cultural, es la evaluación por pares expertos. Este es reconocido como uno de los grandes avances logrados a partir de la conformación del CNCA, pues permite que la adjudicación se dé en torno al valor artístico, creativo y cultural de la propuesta en cuestión y no por intencionalidades de otro tipo. Frente a un tema tan delicado, como es evaluar ex ante el apoyo a la creación artístico-cultural, los entrevistados coinciden en que es el mejor sistema que se ha podido implementar. Sobre todo, recalcan el hecho que el sistema de evaluación opera en base a varios mecanismos de contrachequeo. En esta perspectiva, interesante resulta el esquema de trabajo de la comisión evaluadora. Los proyectos son evaluados en primera instancia por un solo especialista, para luego dar paso a un segundo momento, en que, reunidos en grupos, se someten a discusión las preevaluaciones individuales y se confirma que los criterios entre evaluadores estén medianamente calibrados. Finalmente, una vez finalizada la etapa de evaluación, los proyectos sobre 80 puntos son nuevamente examinados por otro grupo, totalmente distinto, que es el jurado.

Además, a partir de 2004 la evaluación por pares se vio acompañada de un proceso de modernización importante. Se habilitó un nuevo sistema informático que permitió a los concursantes conocer su evaluación. Hasta antes de ese año los postulantes no contaban con mecanismos claros para acceder a esta información. Todos los entrevistados coinciden en que este aspecto vino a reforzar el ya iniciado esfuerzo por transparentar el proceso. La apertura de la información se sumó a otras de medidas de probidad como lo son el carácter exclusivamente público de los concursos, la rotación de los evaluadores externos, la incorporación de sistemas de evaluación claros y la publicación de los resultados. Lo anterior implica un costo promedio de veintidós mil pesos por proyecto, lo que para algunos es considerado como un excesivo celo de transparencia, dado los recursos que el Estado se ve en la necesidad de desembolsar. Sin embargo, estiman que, a la larga, estos procedimientos han permitido apartar parcialmente a estos fondos del centro de la polémica. Es más, considerando el sistema que ha logrado articularse hasta ahora, quienes gestionan o han administrado estos fondos, estiman infundados los reclamos de algunos postulantes respecto al amiguismo o favoritismo que imperaría a la hora de repartir los recursos. Si bien lo reconocen como un problema que estuvo presente en el pasado, opinan que ya está superado, dados los

contrachequeos e instancias colegiadas de evaluación que contempla el sistema.

Sin embargo, la reciente polémica desatada al finalizar la convocatoria 2007 parece indicar lo contrario, al menos en el caso del Libro. Habría que partir señalando que en este sector en particular se da una dinámica especial, que se explica por la Ley N.º 19.227, que tiene más de catorce años de vigencia. A diferencia de los otros fondos, en donde año a año se conforma un jurado compuesto por especialistas, dicha ley determina que el Consejo del Libro actúe en calidad de jurado en el concurso de proyectos. Hay que recordar que en el Consejo están representadas diferentes instituciones relacionadas al sector. Por tanto, el hecho que el Consejo en pleno sea el encargado de sancionar el concurso y repartir los recursos, puede dar pie a que esta toma de decisiones se vea interferida por intereses creados, así como también a la posibilidad de captura del fondo por parte de las instituciones representadas. Asimismo, la poca claridad de los criterios al momento de asignar los recursos, abre espacios a prácticas inadecuadas. De hecho, fue este último aspecto el detonante de la polémica que afectó al Fondo del Libro, que desató una escalada de denuncias y cuestionamientos sobre la manera en que son asignados los recursos.

La polémica fue la siguiente: tras conocerse el veredicto del jurado, tres reconocidos escritores manifestaron públicamente su indignación por haber sido descartados en la etapa de selección, pese a haber obtenido la puntuación máxima —esto es 100 puntos sobre 100— en la evaluación técnica realizada por los evaluadores externos. A través de una carta abierta a la actual Ministra de Cultura, se acusó al Consejo de aplicar criterios discrecionales, ajenos a los señalados en las bases del concurso.³³ En su defensa, la Ministra de Cultura y el secretario ejecutivo del Consejo del Libro argumentaron que el rechazo de dichos proyectos se debió al cumplimiento de la ley, la cual estipula que “la distribución de los recursos del Fondo se hará en forma descentralizada, conforme lo establezca anualmente la Ley de Presupuestos”.³⁴ En la práctica, este artículo de la ley se ha traducido arbitrariamente en la obligación de adjudicar el 60% de los recursos del fondo a proyectos presentados en regiones distintas a la Metropolitana.

Este caso demuestra que, pese a que la calificación de la comisión evaluadora es considerada, pues solo llegan a la instancia de selección los proyectos que obtuvieron de 80 puntos hacia arriba, lo cierto es que se evidencia una confusión de criterios, situación que perfectamente se puede prestar para decisiones discrecionales. Con respecto a esto, el Consejo del Libro se defendió argumentando que, en la etapa de selección, todo proyecto calificado entre 80 y 100 puntos tiene la misma opción de ser financiado, de acuerdo a los criterios que la entidad estime conveniente.³⁵ En otras

³³ P. Manns, “Carta abierta dirigida a Jorge Montealegre”, 6 jun. 2007, disponible en www.lettras.s5.com

³⁴ Ley N.º 19.227, “Crea el...”, art. 3º.

³⁵ P. Guerrero, “Errores de fondo”, *El Mercurio*, 10 jun. 2007, Cuerpo E.

palabras, en el veredicto del concurso, los proyectos preseleccionados por los evaluadores parten de cero y, por ende, todos tienen la misma oportunidad de ser seleccionados, independiente del puntaje obtenido en la etapa precedente.³⁶

Este tipo de justificación no hace más que comprobar la existencia de un diseño del todo inadecuado, puesto que hace casi prescindible la etapa anterior, en donde la comisión de especialistas evalúa técnica y cualitativamente los proyectos. Más específicamente, el criterio de paridad geográfica con que se justificó el veredicto final de la convocatoria 2007, estaría demostrando que la calidad de los proyectos es postergada por consideraciones de otro tipo, las que por lo demás, no están explicitadas en las bases. Asimismo, estaría demostrando que los principios políticos y administrativos priman por sobre los técnicos, con lo cual resultaría absurdo convocar a especialistas en las temáticas a evaluar, pues sus calificaciones finalmente no son respetadas. Por último, con este precedente, se deja abierta la posibilidad a prácticas perversas, como lo es una creciente migración de proyectos desde Santiago a las regiones.

Ya se ha señalado que la búsqueda de imparcialidad en estos concursos es un tema delicado, pues no es difícil que surjan acusaciones respecto a la manera en que son seleccionados los ganadores. Por lo mismo, para evitar este tipo de escenarios, es fundamental adjudicar los recursos en función de criterios lo más inobjetable posibles. Sin embargo, la evidencia empírica estaría evidenciando que las precauciones tomadas por el Consejo del Libro han sido ineficaces. La polémica ha dejado en claro que el actual diseño no funciona con la aplicación de diversos criterios —por lo demás, muchos de ellos difusos e implícitos—, pues le resta objetividad al proceso. De ahí que sea urgente reactualizar la ley y repensar el diseño que hoy en día rige, pero en función de objetivos claros y precisos. A modo de ejemplo, si la meta es velar por el cumplimiento estratégico de la política sectorial o desconcentrar los recursos, aplicando criterios de equidad territorial, las cosas debieran hacerse al revés. Si el Consejo del Libro considera que existen otros criterios, además de los técnicos, que debiesen ser considerados en la toma de decisión, tendría que, en primer término, declararlos abiertamente en las bases y definirlos de manera precisa. En segundo término, debería llevar a cabo un proceso de preselección, de acuerdo a los principios preestablecidos, como lo son la innovación de la propuesta, el aporte estratégico a la política sectorial, la equidad territorial o el apoyo preferente a sectores carenciados, entre otros, para posteriormente, someterlos a una evaluación técnica, en manos de especialistas. Con este ejemplo, lo que se busca es graficar lo apremiante que es rediseñar el funcionamiento del concurso, así como también, generar nuevas herramientas de fomento directo a iniciativas locales, que complementen el apoyo que brindan estos instrumentos a la creación artístico-cultural, pues si no, conflictos como el ocurrido en 2007 seguirán repitiéndose, menoscabándose

³⁶ Entrevista a Jorge Montealegre en *Hora 25*, programa conducido por Augusto Góngora, canal TVN, 17 jun. 2007.

la legitimidad de este sistema de financiamiento.


El hecho que el Consejo del Libro sea el jurado del concurso genera además otro tipo de controversias, que guarda relación con el segundo de los riesgos esbozados en la primera parte de este escrito. El particular modo con que se opera en la etapa de selección, hace que la toma de decisiones pueda verse interferida por conflictos de interés, situación que podría provocar la captura del fondo por parte de las instituciones y gremios representados. Aun cuando en las bases se explicita con relativa claridad las causales de incompatibilidad de los evaluadores externos, no existe algo similar que regule la composición del jurado, lo que convierte a los consejeros en jueces y partes. En vista de este panorama, sería necesario reevaluar la composición del jurado. A modo de propuesta, interesante sería modificar, en el caso del libro, la composición del jurado y externalizar, al igual que en los otros fondos, el procedimiento de selección. Es decir, conformar un jurado compuesto por expertos y, si se estima conveniente, con una terna representante del Consejo, a fin de garantizar que la política sectorial esté presente en la toma de decisión final.

Segunda fase: control y supervisión de la ejecución

Una vez sancionado el concurso, el fondo establece un tipo de interacción con los ganadores que puede ser contemplado bajo la óptica principal-agente. Ya se ha mencionado que los problemas de agencia surgen en un contexto de información asimétrica, es decir, cuando el principal no conoce exactamente todas las acciones llevadas a cabo por el agente. En los términos de esta investigación, el responsable del proyecto elegido toma la posición de agente, que maneja información sobre su actuar que se encuentra fuera del alcance del fondo, que actúa en calidad de principal. Esta superioridad informativa puede ser aprovechada por el agente para conducirse de acuerdo a su propio interés y no al del fondo. En otras palabras, debido a que la relación que se establece entre ganadores y gestores del fondo se inserta en un contexto de información imperfecta, el agente puede verse inducido a actuar en su propio beneficio, pues existe la posibilidad que sus conductas pasen inadvertidas por los funcionarios que administran los recursos, puesto que no pueden ser del todo observadas.³⁷

Una manera de contrarrestar esta supuesta ventaja informativa que presenta el agente y disminuir su poder discrecional, es diseñar un sistema adecuado de inspección y vigilancia, a fin de asegurar que este actúe en sintonía con los intereses del principal. En la práctica, lo anterior se traduce en la firma de contratos que, por una parte, buscan anticipar la actuación de la contraparte y, por otra, establecer un seguimiento o control de las acciones del agente. Un contrato óptimo es aquel que, mediante apropiadas


³⁷ J. Mascareñas, "Contratos financieros principal-agente", Madrid, Universidad Complutense de Madrid, jun. 2004, p. 2-4, disponible en www.ucm.es



restricciones, sanciones y mecanismos de seguimiento, cubre al principal del riesgo moral en el que puede incurrir el agente, que es la posibilidad de destinar los recursos a un fin distinto al que se pactó en un inicio.

Tomando en cuenta estos antecedentes teóricos, ¿cuál sería el tipo de control que opera actualmente en el Fondo del Libro, a fin de prevenir o aminorar comportamientos poco éticos de los ejecutantes y superar en parte los problemas de agencia existentes? Son varios los mecanismos de control que presenta el fondo en su diseño. En efecto, la relación entre las partes se formaliza mediante un contrato, conocido como convenio de ejecución, en el cual se establecen las obligaciones, sanciones y plazos a los que debe atenerse el ejecutante del proyecto. En este contrato quedan fijados los instrumentos de seguimiento que utiliza el fondo para seguir las iniciativas seleccionadas, entre los que destacan principalmente la entrega de una letra de garantía por parte del ejecutante y los informes periódicos que deben completar durante el proceso, así como también al final de la ejecución. Asimismo, los recursos se entregan parcelados, de tal forma que el beneficiario, sea persona jurídica o natural, tiene que ir cumpliendo el proyecto para que se le entreguen las siguientes cuotas. La rendición de dichos avances suele estar complementados por contactos periódicos con los responsables de proyectos y, eventualmente, por visitas a terreno de los supervisores. Al concluir el proceso, el responsable debe entregar un informe final. Si este es aprobado, se hace un certificado de término del convenio y se procede a un acto jurídico que es la devolución de la garantía, de tal forma que la persona o la institución queda habilitada para postular nuevamente. En caso que el proyecto no sea ejecutado de la forma pactada, se envían los antecedentes al Consejo de Defensa del Estado, que es la entidad que representa los intereses del Estado, a fin que sean devueltos los recursos malversados.

Por ende, el tipo de seguimiento que actualmente se ejecuta en este fondo puede ser resumido como un control administrativo, pues se basa en la auditoría periódica de los estados contables del proyecto, así como también en la supervisión de las actividades realizadas. Más específicamente, la rendición de cuentas, principal mecanismo de control con el que cuenta el fondo para seguir los proyectos que financia, se comprende bajo la lógica de lo que se ha denominado sistemas de alerta. En efecto, la fiscalización contable por medio de auditorías, está pensada a lo largo del proceso, como una señal de alarma, que es activada en caso de fraude, malversación de fondos y adulteración de documentos. Ya se ha señalado que los recursos son entregados por el principal de forma parcelada y que el libramiento de las cuotas está condicionado a la demostración y verificación del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por cada responsable de proyecto, es decir, que el proyecto esté siendo ejecutado tal como fue presentado. En suma, con la técnica de suspensión de pagos, se busca persuadir al agente a comportarse de forma adecuada, dado que el temor a que cese la entrega de recursos, debiera promover, en teoría, un buen uso de los mismos. Asimismo, en caso




de comprobarse las imputaciones que encendieron las alarmas, el fondo puede hacer efectiva la garantía o caución otorgada por el ejecutante, entendido como un recurso de protección que posee el principal para resguardarse de las amenazas a las que se ve expuesto.

En general, hay una buena percepción por parte de los actores implicados sobre la manera en que es ejecutada esta fiscalización contable. De hecho, consideran que la firmeza administrativa con que se ha controlado la ejecución de los proyectos vendría a explicar que hoy día nadie ponga en cuestión el manejo que los beneficiarios hacen de los recursos públicos. Lo anterior se ve confirmado en las fiscalizaciones realizadas por la Contraloría, en las cuales, hasta el momento, no se han podido detectar irregularidades.

Analizado teóricamente —y solo bajo la perspectiva de una de las dimensiones del concepto de seguimiento, que es la de superar problemas de agencia tales como conductas inapropiadas en manejo de recursos públicos y debido uso de facturas y boletas—, el sistema de control planteado por el Fondo del Libro puede considerarse razonable. Los actuales mecanismos de monitoreo permitirían disminuir la probabilidad latente que el agente incurra en comportamientos impropios, pues junto con los sistemas de alerta y los recursos de protección que salvaguardan los intereses del principal, las bases de concurso establecen una lista de posibles inhabilitaciones a los postulantes para participar en concursos vigentes, en caso de comprobarse incumplimiento o sanciones en convocatorias anteriores. Este último aspecto es un detalle no menor, pues se relaciona a otro mecanismo de control que utilizan los principales, que es la reputación del agente. En efecto, con el fin de evitar sospechas sobre su comportamiento y, en el caso específico de estos fondos de recursos, no comprometer la posibilidad de acceder a nuevos apoyos en el futuro, el agente intentará mantener una buena reputación, proporcionando una información exacta de sus actividades. A esto se suma el efecto que puede provocar la opinión pública, la que, en su misión de divulgar actos ilícitos en el uso de recursos públicos, puede desincentivar en el agente conductas que se alejen del bienestar general y de lo pactado inicialmente entre las partes.

Sin embargo, ¿qué es lo que ocurre en la práctica? ¿Se da una efectiva ejecución de los mecanismos de monitoreo descritos, siempre en la lógica de solución de ciertos conflictos principal-agente? Estas preguntas son pertinentes, pues una cosa es diseñar un sistema y otra muy distinta es llevarlos a cabo en la realidad. En esta perspectiva, se plantean dudas en relación al grado de rigurosidad con que son controlados los proyectos, pues si bien es cierto que para el caso de la Región Metropolitana (RM) pudo observarse un control bastante estricto, pareciera ser que esta situación no es uniforme en el resto de las regiones. Lo anterior se explica, en primer término, por la dotación de recursos humanos dedicados a supervisar los fondos en cada región. Se ha detectado



que no todas las direcciones regionales —que son las que finalmente ejecutan la supervisión— dan abasto para poder seguir todos los proyectos. En segundo término, un aspecto que no permite un proceso más adecuado es la falta de instrucciones y procedimientos claros emanados desde el poder central. Basta con analizar las bases de concurso para percatarse que, en comparación al detalle observado en la descripción de la primera fase, los procedimientos referidos a la supervisión son generales y de escasa profundidad: de las doce páginas que en promedio se componen las bases, algo más de una plana es destinado a describir el apartado sobre ejecución de los proyectos.

A la luz del panorama descrito, a fines de 2006, el Departamento de Creación Artística del CNCA elaboró una propuesta de control y supervisión, con lo cual se está intentando sistematizar un sistema transversal a todos los fondos, que en la práctica solo funciona en algunas regiones. Del conjunto de medidas señaladas, se destacan varios elementos interesantes para los términos de esta investigación. Uno de ellos es que, a partir de un diagnóstico en donde cruzaron las variables cantidad de proyectos seguidos por región versus cantidad de personal a cargo de supervisarlos, se dedujo no existir un criterio claro y establecido de los recursos humanos y financieros asignados. Es decir, hay regiones que, ante un alto volumen de proyectos a controlar, presentan escasa cantidad de personal para cumplir con las visitas a terreno necesarias, así como también con las actividades de revisión de informes de actividades, informes financieros y solicitudes varias de los proyectos seleccionados, lo cual impide tener un control más eficiente de la ejecución.

La problemática detectada es relevante, pues estaría indicando que, a escala nacional, existen condiciones medianamente adversas para llevar a cabo un control administrativo eficiente. Uno de los aspectos críticos en este sentido son las visitas a terreno, mecanismo considerado crucial en términos de supervisión. En efecto, por un lado, constituyen un buen instrumento para verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Es decir, son un buen complemento de los informes, los que muchas veces resultan insuficientes en términos de corroboración de las condiciones en que se está ejecutando el proyecto. Por otro lado, esta herramienta puede permitir un seguimiento por parte del servicio más en la lógica de acompañar, asistir y asesorar a los responsables al momento de la ejecución.

Sin embargo, se pudo constatar que las visitas a terreno en medio de la ejecución no son en ningún caso exhaustivas. Esta constatación adquiere relevancia, pues estaría evidenciando que, en la práctica, los informes de avance y final son, en estricto rigor, la única fuente de información con la que cuenta el fondo para conocer los proyectos que financia. El problema de esta situación es que el monitoreo se convierte en un control de actividades declaradas por los mismos agentes y, por lo tanto, opera casi exclusivamente en una lógica de confianza, que como se ha visto, no sirve para solucionar los conflictos de agencia identificados. En otras palabras, el sistema no


cuenta con instrumentos aplicados sistemáticamente por los mismos funcionarios del fondo, sino que dicha responsabilidad es delegada a los ejecutantes, los cuales pueden optar por esconder información considerada relevante para el principal. Con estos antecedentes, se puede concluir que el fondo no llega a conocer en profundidad los productos que financia, pues no cuenta con la capacidad para constatar en terreno si realmente los proyectos se están realizando o si se están logrando los objetivos propuestos en un comienzo. Lo único que este control administrativo permite saber es que los recursos entregados fueron gastados para financiar las actividades declaradas, que son respaldados por medio de facturas.

La falta de sistematización de información relevante es una constante que atraviesa toda la gestión del servicio. Ya en 1998 la Dipres señalaba que “lo que más ha llamado la atención de este panel, es el manejo de la información por parte del Fondo, sumamente difícil de obtener y contrastar, lo que hace a la organización extremadamente dependiente de sus funcionarios”.³⁸ Varios entrevistados reconocen que los servicios prestados por los fondos en general, dependen de su personal, más que de sus sistemas y procedimientos. De esta manera, los funcionarios se transforman en verdaderos depósitos de información, que vendrían a suplir la falta de un diseño institucional pensado para tales efectos. Por tanto, si algún empleado decide abandonar la institución, la información se va con él. Esta dificultad también afecta las visitas in situ, pues de los pocos supervisores que van a observar directamente los proyectos, ninguno lo hace con criterios definidos, expresados en una pauta de monitoreo. El principal problema que acarrea esto es que, de las escasas visitas a terreno que se realizan, no se produce ningún tipo conocimiento del proyecto que trascienda más allá de la persona que supervisa.

Para mejorar estas graves falencias, se recomienda hacer un esfuerzo de síntesis de la gestión. En esa perspectiva, urge hacer un registro amplio y vasto de los proyectos que han sido y están siendo financiados por el fondo. Pertinente sería crear y mantener actualizado un registro de uso interno de la secretaría ejecutiva que contenga toda la información relevante de cada proyecto. Asimismo, debiese elaborarse un registro general que contenga toda la información de los proyectos ejecutados, que esté a disposición del público general. Ese registro debiese contener la identificación del proyecto, la condición en la que se encuentra y adjuntarse una reseña del contenido y los productos finales obtenidos. Por último, en aquellos casos en que los resultados finales de los proyectos son tangibles, como es el caso de un libro editado, sería necesario tenerlos a disposición del público, para poder ser consultados.

Para terminar este apartado, se debe aclarar que la falta de uniformidad procedimental identificada está siendo abordada por la propuesta de control y supervisión del CNCA.

³⁸ Dipres, “Informe final ...”, Formato B, p. 12.



Lo que se pretende es definir una metodología clara, materializada en un instructivo de supervisión que sirva como herramienta de apoyo para las direcciones regionales, sobre todo las más alejadas. Con dicho instructivo —aún en elaboración— se espera normar detalladamente cada uno de los pasos que deben dar los funcionarios desde la publicación y comunicación de los resultados hasta la certificación de la total ejecución de los proyectos, incluyendo sanciones y procedimientos a seguir en caso de incumplimiento de los convenios. Asimismo, se está intentando uniformar el formato de rendición. La idea es que, una vez firmado el convenio de ejecución, se les haga llegar a los responsables, planillas estándar de rendición e instructivos que indiquen los contenidos mínimos que deben contener los informes de actividades. Por último, en cuanto a la supervisión en terreno, se espera que el encargado de fondos realice una visita a terreno (y levante una constancia de dicha visita), al menos una vez durante la ejecución del proyecto. Asimismo, se establece como obligación mínima realizar visitas en caso de estreno de obras, inauguración de eventos o que exista incumplimiento de convenio u otra irregularidad.³⁹

A MODO DE CONCLUSIÓN: HACIA UN MODELO DE EVALUACIÓN EX POST

Lo que se ha hecho hasta aquí es dar a conocer el sistema actual, analizando críticamente sus procedimientos desde la teoría del principal-agente y sugiriendo algunas propuestas de mejoramiento. No obstante, faltaría abordar un punto crucial que es el concepto de seguimiento que subyace tras el diseño vigente. Como ya se ha mencionado, la manera en que hasta ahora se han seguido los proyectos responde a una lógica de control administrativo, lo cual se considera necesario, pero claramente insuficiente. Es un tipo de seguimiento más bien básico, basado en sistemas de alerta que operan solo a lo largo del proceso. Esto significa que los mecanismos de monitoreo presentes en este fondo sectorial están pensados para ejercer un control prioritario de procesos y no uno posterior de resultados e impactos.

Se puede hablar, por tanto, de un seguimiento precario, parcial e incompleto, que fiscaliza, pero que no conoce lo que financia, ni tampoco sus efectos. A pesar que el convenio de supervisión del Fondo del Libro incorpora el concepto de seguimiento (pues hay muchos contratos que no lo integran, por considerarlo costoso), lo hace de forma incompleta, pues no existe la voluntad de incluir una noción de monitoreo en términos de evaluación posterior a la ejecución de los proyectos. Si bien existe una

³⁹ Departamento de Creación Artística CNCA, “Propuesta de control y supervisión de proyectos seleccionados por los fondos de cultura” (en borrador), feb. 2007.

seudoevaluación de los resultados, esta es deficiente, pues consiste en chequear el cumplimiento de los compromisos adquiridos. El proceso solo requiere para cerrarse de la certificación de ejecución total del proyecto y el único indicador que se considera para emitirlo es *Totalmente ejecutado/No ejecutado*. Se deduce, por tanto, que la evaluación ex post no estaría formando parte del diseño de la política del fondo concursable.

Asimismo, el énfasis en el control del proceso y no en la evaluación del resultado obtenido, hacen que este monitoreo pueda ser calificado como inmediatista y justificado tan solo en la comprobación de un adecuado uso de los recursos públicos. El Consejo del Libro, su secretaría ejecutiva y el CNCA manejan una restringida comprensión del seguimiento, pues únicamente resalta la dimensión que tiene que ver con demostrar la probidad del concurso.

En síntesis, faltaría introducir una nueva acepción de monitoreo, que venga a complementar la ya existente. Se recomienda ampliar la comprensión de seguimiento y entenderlo no solo como sinónimo de supervisión, sino también en su acepción de evaluación ex post. Más específicamente, para mejorar el actual sistema de seguimiento se requiere implementar nuevos procedimientos analíticos, que sirvan como insumo para la toma de decisiones futuras. En esta perspectiva, son dos las propuestas de evaluación terminal que se proponen: de efecto de los proyectos y de aprendizaje y retroalimentación, las cuales serán desarrolladas a continuación.

Evaluación de los efectos del proyecto

Se sugiere realizar una evaluación de los efectos al final de la ejecución, con el fin de determinar en qué medida se produjeron los resultados previstos por los proyectos. El propósito es determinar si hubo cambios en la población objetivo a la cual estaba dirigida la propuesta y cuál fue su magnitud. Asimismo, busca determinar hasta qué punto los resultados esperados fueron producidos y logrados.⁴⁰ Para medir el efecto de una acción determinada, se deben confrontar los productos y resultados con los objetivos específicos que se planteó el proyecto en un inicio. Para obtener conclusiones sobre el logro o fracaso alcanzado tras la ejecución, los objetivos deben ser previamente transformados en dimensiones susceptibles de ser analizadas y medidas, lo que recibe el nombre de indicadores de evaluación. El establecimiento de indicadores es esencial, pues a partir de ellos se intenta determinar el grado en que se alcanzaron los objetivos propuestos, lo cual permitiría concluir si un proyecto fue exitoso o no.⁴¹ El momento en

⁴⁰ H. Navarro, *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*, Santiago de Chile, Cepal, Instituto Latinoamericano y de El Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), jun. 2005, p. 17-18.

⁴¹ M. Valdés, *La evaluación de proyectos sociales. Definiciones y tipologías*, p. 9, disponible en

que se deben definir los indicadores de esta evaluación es la etapa ex ante, lo que implicaría reelaborar los formularios o crear nuevos instrumentos que consideren con más precisión este aspecto. En síntesis, se propone evaluar los efectos de los proyectos en función de metas previas, una delimitación clara de la población objetivo a la que se dirige la intervención y los resultados esperados tras la ejecución.⁴² El horizonte de medición debiese ser de mediano y largo plazo, con el fin de evaluar no solo productos y resultados inmediatos (una vez finalizado), sino también los efectos mediatos de la propuesta y su capacidad de sustentarse en el tiempo, esto es, su mantenimiento más allá de su vinculación temporal con el fondo (uno o dos años después de la ejecución).

La aplicación de esta evaluación debiese ser exhaustiva, es decir, para la totalidad de los proyectos financiados, pues una debilidad que presenta el diseño es que no cuenta con instrumentos que le permitan identificar experiencias exitosas, que pudiesen eventualmente ser sostenidas en el tiempo o replicadas en otros contextos. En muchos casos, ocurre que, con el fin de evitar situaciones polémicas en la selección, como lo son la redundancia en la elección de propuestas ya presentadas en concursos anteriores o apoyar a personas reiteradamente —con lo cual se transforman en clientes permanentes— algunas buenas prácticas dejan de tener financiamiento y pierden continuidad. Por otra parte, existen proyectos que forman parte de una intervención de mayor envergadura y que han sido planteados para cubrir solo una etapa de esta. Por tanto, una manera de solucionar situaciones de este tipo es por medio de la aplicación de estudios totales, no muestrales, que permitan identificar proyectos exitosos o que requieran ser sostenidos en el tiempo. Asimismo, sería adecuado que la ejecución de esta evaluación se basase en alianzas estratégicas entre el fondo y otras entidades, como, por ejemplo, universidades regionales y municipios, para que, de esta manera, los proyectos exitosos puedan ser detectados y tengan la posibilidad de seguir siendo implementados con apoyos locales.

Respecto a quiénes debiesen recoger y analizar la información, podría conformarse al interior del CNCA un gabinete de análisis o un departamento de seguimiento y evaluación, que cuente con presencia en regiones. Otra opción es licitar el servicio a alguna consultora especializada en temas de seguimiento y evaluación. Lo importante es llegar a acuerdos con los mismos ejecutantes, es decir, que en los convenios firmados venga asociada la obligación de colaborar en la tarea del equipo evaluador, más allá de la duración del proyecto.

Es necesario señalar que la sugerencia de realizar una evaluación proyecto por proyecto no surgió del trabajo de campo realizado. Por el contrario, es la que más escepticismo generó entre los entrevistados, pues a su juicio, presenta muchas

www.mapuche.cl

⁴² M. Valdés, *La evaluación...*, 15; División de Control de Gestión, Metodología evaluación de impacto, Santiago de Chile, dic. 2005,

dificultades en su ejecución. Destacan principalmente que la capacidad administrativa y los recursos humanos, financieros y materiales con los que se cuentan son insuficientes para plantear seguimientos de esta naturaleza. A la vez, arguyen que los gastos pueden resultar excesivos si se comparan con los beneficios que pueden reportar este tipo de sistemas.

Otra aprehensión que se reiteró en varias de las entrevistas realizadas, es la imposibilidad de evaluar la calidad artística de los proyectos, dada la subjetividad inherente que presenta el campo. Se cree que los resultados de los proyectos tienen connotaciones estéticas difíciles de medir y, por lo mismo, es un ámbito en el cual el Estado no debiese inmiscuirse. De ahí que se defienda la postura de los fondos entendidos como capital de riesgo, siendo parte de su propia dinámica el que algunos proyectos funcionen y otros no.


Interesa destacar este argumento, pues se puede afirmar que ha servido de justificación para no introducir seguimientos en el sector, lo que ha derivado en una débil cultura evaluativa. Sin embargo, lo que más llama la atención es que, si se analizan las diversas líneas de financiamiento del fondo, los productos y acciones de los proyectos elegidos, a excepción de *Creación literaria*, trascienden por mucho lo meramente artístico. Incluso en el caso de la línea mencionada, es posible afirmar que existen aspectos que sí pueden ser evaluados, más allá de lo estético.

Los mismos entrevistados identificaron variados indicadores que podrían medirse al terminar la ejecución de los proyectos. Entre ellos destacan el logro amplio y significativo de los objetivos planteados ex ante; la conexión de los creadores con sus respectivas audiencias; la distribución y difusión de bienes culturales; si efectivamente impacta en la población objetivo que señaló en el proyecto y en qué medida; los cambios de conducta de la población objetivo tras su participación en la iniciativa; y la generación de asociatividad y redes de colaboración entre personas del rubro.⁴³

Evaluación como aprendizaje y retroalimentación

Otra propuesta de evaluación retrospectiva es la de aprendizaje y retroalimentación. Ya se ha mencionado que el Consejo del Libro es la entidad que formula y toma las principales decisiones respecto a las bases de los concursos. En esta perspectiva una de las mayores dificultades que se presenta en el proceso de convocatoria es la definición de criterios en cada línea de concurso. Determinar hacia dónde va la línea, si se mantiene o se crean nuevas, qué acciones priorizar en desmedro de otras, es lo que más

⁴³ En el texto original se exponen sugerencias para cada una de las seis líneas de financiamiento que conforman el concurso anual de proyectos del Fondo del Libro y la Lectura. Sin embargo, por falta de espacio, no fueron incluidos en este resumen.




debate genera al interior de esta esfera. Actualmente, este tipo de decisiones correctivas no se sustentan en estudios pormenorizados que den cuenta de los efectos producidos por los proyectos, sino que se basan en juicios intuitivos, desaprovechándose la ventaja que presentan los fondos concursables como instrumentos dúctiles y adaptables. Por tanto, resulta esencial reforzar los conocimientos que tienen los consejeros de los proyectos con nuevos sistemas de información que arrojen datos relevantes sobre las iniciativas que se financian.

En términos operativos, los sujetos de este seguimiento debiesen ser los mismos consejeros. Esto se justifica porque, al ser un servicio planteado a escala nacional, resulta coherente generar una evaluación desde el nivel central. Por tanto, una manera útil de retroalimentar adecuadamente el proceso de convocatoria es que los consejeros viajen, con el fin de apreciar in situ los resultados de la obra y observar directamente cuáles iniciativas apoyadas funcionan y cuáles no. De esta manera, se podría enriquecer la discusión y reflexión que la mesa hace de las bases de concurso. Además, el sistema adquiriría coherencia, bajo el supuesto que la evaluación dentro de un ciclo es, al mismo tiempo, la última fase del proceso, pero también la primera del siguiente.⁴⁴ Lo que se propone, por tanto, es integrar al diseño una práctica que no ha sido del todo ajena al servicio, pues se tienen registros de consejeros que, al viajar por otros motivos, aprovechaban de observar las iniciativas apoyadas por el fondo.

El modo que se propone para implementar este monitoreo consiste básicamente en un sistema muestral, que permita ir siguiendo proyectos tipo, que cumplan con la función de acumulación de conocimientos por cada línea de financiamiento. La planificación de este sistema debiese considerar las diversas modalidades y submodalidades en que se descompone cada línea de financiamiento, vale decir, elegir aleatoriamente proyectos estratégicos y representativos de las distintas iniciativas que año a año se apoyan. Más específicamente, se sugiere dividir el país en las siguientes zonas: norte, centro, sur y lugares aislados. A su vez, las tres primeras debiesen comprender aproximadamente cuatro regiones. Durante el año, los consejeros designados podrían recorrer, en temporada de ejecución de proyectos, una de las zonas señaladas. En cuanto a la selección de proyectos estratégicos, se podría partir eligiendo las mayores inversiones estatales, es decir, aquellos que, por cada línea y modalidad, obtuvieron un mayor nivel de recursos y evaluarlos a mediano y largo plazo.

En cuanto a los criterios e indicadores de logro, estos debiesen definirse en función del nuevo plan nacional de fomento de la lectura. Este aspecto es importante de mencionar, pues, con la próxima implementación de este plan estratégico, se busca introducir una nueva comprensión del concurso de proyectos. A partir de su puesta en práctica en

⁴⁴ M. Tamayo S., "El análisis de las políticas públicas", R. Bañón et al., *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, 1997, p. 306.



2008, el concurso será concebido como uno de los instrumentos que permitirá cumplir las metas propuestas a largo plazo. En la práctica, esto significa que las bases de cada línea serán modificadas con el fin de orientar la asignación de recursos en función de priorizar los objetivos planteados en el plan. En otras palabras, el concurso de proyectos se pondrá al servicio de la política sectorial, por medio de una conducción consciente por parte del Consejo. En términos operativos, la evidencia empírica observada en terreno por los consejeros, debiese ser contrastada con indicadores contruidos a partir de las siguientes preguntas orientadoras: en relación al logro de los objetivos propuestos por el plan, ¿parece adecuada la forma en que están planteadas las líneas de financiamiento y sus respectivas modalidades? Asimismo, ¿parece adecuado el fondo de estos componentes? ¿Qué líneas debiesen ser priorizadas y por qué? ¿Alguna línea se lleva un porcentaje mayoritario de los fondos? ¿A qué se deben dichas decisiones? Por último, el modo de recolección y registro de la información obtenida in situ podría ser perfectamente de índole menos estructurada, “que consiste en mantener los ‘ojos bien abiertos’ recogiendo información selectiva, inteligentemente”,⁴⁵ lo que también se ha denominado método de evaluación rápida.⁴⁶

Para finalizar, es necesario señalar que los dos sistemas de seguimientos ex post sugeridos llenarían el gran vacío que presenta el fondo, que es producir información útil y “de calidad para orientar los nuevos procesos de decisión, aprendiendo de los errores y fracasos”.⁴⁷ Asimismo, ambos modelos de evaluación permitirían darle a este fondo concursable un carácter de ciclo, rasgo fundamental en un instrumento de política pública, tal como muestra la Figura 2.

⁴⁵ M. Tamayo S., “El análisis de...”, p. 288.

⁴⁶ D. de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, *Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*, p. 14, disponible en www.worldbank.org

⁴⁷ M. Tamayo S., “El análisis de...”, p. 288.

Figura 2. Flujograma del concurso al que se debiese aspirar



BIBLIOGRAFÍA

Achugar, Hugo, “La incomprensibilidad del ser económico, o acerca de la cultura, valor y trabajo en América Latina”, Néstor García Canclini et al., *Las industrias culturales en la integración latinoamericana*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1999, p. 309-322.

Arntz, María Eliana, “Aporte de los fondos estatales a las industrias culturales”, Eduardo Carrasco, ed.,

Industrias culturales: un aporte al desarrollo, Santiago de Chile, Lom, 2005, p. 119-125.

Barros, Enrique, “El derecho de la cultura”, Manuel Antonio Garretón et al., *Cultura, autoritarismo y redemocratización*, Santiago de Chile, FCE, 1993, p. 249-262.

“Bases concurso público Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura. Convocatoria 2007”, disponible en www.consejodelacultura.cl

Bayardo, Rubens, “Cultura, artes y gestión. La profesionalización de la gestión cultural”, disponible en www.iberformat.org/RBayardo.pdf

„Financiamiento público de la cultura”, s/f, disponible en www.iberformat.org

Bustamante, Enrique, “Introducción: las industrias culturales, entre dos siglos”, Enrique Bustamante, coord., *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación: industrias culturales en la era digital*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 19-56.

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, *Chile quiere más cultura. Definiciones de política cultural 2005- 2010*, may. 2005, disponible en www.consejodelacultura.cl

., *Memoria 2006*, ene. 2006, disponible en www.consejodelacultura.cl

., *Política Nacional del Libro y la Lectura*, Santiago de Chile, oct. 2005, disponible en www.consejodelacultura.cl

., Departamento de Creación Artística, “Propuesta de control y supervisión de proyectos seleccionados por los fondos de cultura” (en borrador), feb. 2007.

Cortés, Alejandra, “Políticas culturales estatales e institucionalidad cultural en Chile: una deuda pendiente. Análisis descriptivo sobre el desarrollo de las políticas culturales estatales y la creación de una institucionalidad para la cultura, durante los dos primeros gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-1999) en Chile”, Santiago de Chile, tesis de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 2003.

Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, *Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*, disponible en www.worldbank.org

Dirección de Presupuesto (Dipres), *Informe final de evaluación. Programa Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura*, ago. 1998.

_____, *Informe final de evaluación. Fondo de Desarrollo Artístico y Cultural (Fondart)*, Santiago de Chile, ago. 1999.

División de Control de Gestión, *Metodología evaluación de impacto*, Santiago de Chile, dic. 2005, disponible en www.dipres.cl

Foxley Alejandro, “Más mercado o más Estado para América Latina”, *Seminario BID. Nuevas fronteras de la reforma del Estado*, Lima, mar. 2004.

García Canclini, Néstor, “Introducción. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano”, Néstor García Canclini, ed., *Políticas culturales en América Latina*, México, Grijalbo, 1987, p. 13-61.

_____, *Diferentes, desiguales y desconectados: mapas de la interculturalidad*, Barcelona, Gedisa, 2004.

Carretón, Manuel Antonio, “Cultura política y política cultural”, Antonio Garretón Manuel et al., *Cultura, autoritarismo y redemocratización*, Santiago de Chile, FCE, 1993.

_____, *Estado y política cultural: fundamentos de una nueva institucionalidad*, Santiago de Chile, Flacso, 1992.

- Guerrero, Pedro Pablo, "Errores de fondo", *El Mercurio*, 10 jun. 2007, Cuerpo E.
- Harvey, Edwin R., "Estructuras de financiamiento de la cultura y las artes", *Revista Cultura* 21, Santiago de Chile, Secretaría de Comunicación y Cultura, abr. 1998.
- _____, *Políticas culturales en Iberoamérica y el mundo*, Madrid, Tecnos, 1990.
- Manns, Patricio, "Carta abierta dirigida a Jorge Montealegre", 6 jun. 2007, disponible en www.letras.s5.com
- Mascareñas, Juan, *Contratos financieros principal-agente*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, jun. 2004, p. 2-4, disponible en www.ucm.es
- Ley N.º 19.227, "Crea el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura", publicada en *Diario Oficial* nº 34.611, 10 jul. 1993, p. 9-21.
- Ley N.º 19.981, "Crea el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes (Fondart)", publicada en *Diario Oficial* N.º 37.642, 23.08.2003, p. 227-245.
- Memoria del Fondo Nacional del Libro y la Lectura (1993-2001)*, Santiago de Chile, 2002.
- Mera, Carmen, "La promoción de la lectura es una urgencia cultural y una tarea nacional" (entrevista a Jorge Montealegre, secretario ejecutivo del Consejo del Libro), en *La Nación Domingo*, semana 27 nov. 2005 - 3 dic. 2005.
- Ministerio de Educación, División de Cultura, *Caminos abiertos. A modo de memoria de una gestión 1997- 2002*, Santiago de Chile, 2002.
- Moe, Terry M., "La teoría positiva de la burocracia pública", Sebastián M. Saiegh et al., *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Eudeba, 1998, p. 205-241.
- Navarro, Arturo, *Cultura: ¿quién paga? Gestión, infraestructura y audiencias en el modelo chileno de desarrollo cultural*, Santiago de Chile, Ril, 2006.
- Navarro, Hugo, *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*, Santiago de Chile, CEPAL, Instituto Latinoamericano y de El Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), jun. 2005, disponible en www.eclac.org
- Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI), *Apuntes de cultura*, disponible en www.chaco.gov.ar
- Palma, Nivia, "Concursos del Consejo Nacional del Libro y la Lectura entre los años 1993-2004", Santiago de Chile, Escuela de Periodismo Universidad de Chile, Cursos y Talleres, Gestión Cultural, disponible en www.periodismo.uchile.cl

- Política cultural del gobierno del Presidente de la República señor Ricardo Lagos Escobar*, Santiago, 16 may. 2000, disponible en www.culturabiobio.cl
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo humano en Chile 2002. Nosotros los chilenos, un desafío cultural*, Santiago de Chile, 2002, disponible en www.pnud.cl/prensa/4.asp
- Przeworski, Adam, "Sobre el diseño del Estado. Un enfoque agencia-principal", *El Economista Mexicano*, nueva época 1.3, abr.-jun. 1997, p. 113-147.
- Raczynski, Dagmar, "Estrategias frente a la pobreza: compensación, gasto social y desarrollo", *Pretextos 9. Políticas sociales en América Latina*, Lima, Desco, 1996, p. 69-93.
- "Reglamento del Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura", decreto N.º 587, Santiago de Chile, 30 ago. 1993, en Red de Información del Convenio Andrés Bello (RICAB), *Legislación cultural de los países del Convenio Andrés Bello (CAB)*, Santafé de Bogotá, 2000, p. 215-221.
- Valdés, Marcos, *La evaluación de proyectos sociales*. Definiciones y tipologías, disponible en www.mapuche.cl
- Valle, Mario, "Crearán organismo para el desarrollo cultural", *El Mercurio*, 9 ene. 1992, Cuerpo A. Wagner, María Eugenia, "Una mirada desde la economía y las políticas públicas", Eduardo Carrasco, ed.,
- Industrias culturales: un aporte al desarrollo*, Santiago de Chile, Lom, 2005, p. 109-114.
- Weinstein, José, "Cultura: el test de los recursos públicos", *El Mercurio*, 1 dic. 2005, Cuerpo A.
- Zallo, Ramón, "Políticas culturales regionales en Europa: protagonismo de las regiones", Enrique Bustamente, coord., *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación: industrias culturales en la era digital*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 297-332.