

GOBERNANZA

Indicadores centrales	Descripción
MARCO NORMATIVO EN CULTURA	▶▶ Índice de desarrollo del marco normativo para la protección y promoción de la cultura, los derechos culturales y la diversidad cultural
MARCO POLÍTICO E INSTITUCIONAL EN CULTURA	▶▶ Índice de desarrollo del marco político e institucional para la protección y promoción de la cultura, los derechos culturales y la diversidad cultural
REPARTICIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS CULTURALES	▶▶ Repartición de las infraestructuras culturales seleccionadas respecto a la repartición de la población nacional en el seno de las unidades político-administrativas inmediatamente inferiores al nivel estatal
PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GOBERNANZA CULTURAL	▶▶ Índice de promoción de la participación de los representantes de los profesionales de la cultura y de las minorías en los procesos de formulación y ejecución de políticas, medidas y programas culturales que les conciernen



I. RELEVANCIA DE LA DIMENSIÓN PARA LA CULTURA Y EL DESARROLLO

Esta dimensión examina las normativas, las políticas, las medidas de intervención así como la disponibilidad y repartición de las infraestructuras culturales y otros mecanismos institucionales puestos en marcha por las autoridades públicas para estructurar sectores culturales dinámicos, fortalecer los procesos culturales desde una perspectiva de desarrollo y proteger y promover la diversidad cultural en todas sus formas¹. En su conjunto, esta dimensión permite obtener un panorama general del sistema de gobernanza e institucionalidad de la cultura a nivel nacional y ofrece así una primera aproximación a las condiciones existentes para el ejercicio de los derechos culturales. Se entiende el ejercicio de tales derechos como un elemento vital para desarrollar sociedades pacíficas en las que los individuos tengan la posibilidad de llevar una vida plena y creativa de acuerdo con lo que ellos valoran y por tanto promover un desarrollo humano e inclusivo fundamentado en derechos².

La gobernanza cultural abarca por un lado los marcos normativos y las políticas públicas y, por otro lado, las capacidades institucionales y las infraestructuras culturales. Estos cuatro aspectos se reconocen como indispensables a la hora de crear entornos favorables que permitan que la cultura contribuya plenamente al desarrollo humano³. En este mismo sentido, la UNESCO promueve un enfoque de la cultura en los procesos de desarrollo, argumentando que el reconocimiento de la especificidad cultural de los estilos de vida, los modos de producción y las formas de gobernanza es fundamental para el desarrollo sostenible⁴.

Objetivo de la dimensión

Esta dimensión aborda el grado de compromiso y acción de las autoridades públicas en la formulación e implementación de marcos normativos, políticos e institucionales y la puesta a disposición de infraestructuras y mecanismos institucionales que favorezcan un desarrollo cultural participativo e inclusivo, implementen los derechos culturales, promuevan la diversidad y fomenten el potencial de la cultura en términos de desarrollo.

Se trata así de evaluar los compromisos, esfuerzos y resultados en materia de gobernanza e institucionalidad cultural y de abordar los procesos mediante los cuales se formulan e implementan las políticas culturales y se reconocen y aplican los derechos culturales.

De esta forma, se busca analizar el sistema y aparataje normativo e institucional en cultura con la finalidad de comprender mejor los desafíos, eventuales deficiencias y potencialidades que plantea de cara al desarrollo a nivel nacional.

II. FUENTES DE DATOS

El indicador central relativo al marco normativo es un indicador estructural basado en instrumentos de protección de los derechos culturales y de promoción del desarrollo cultural y de la diversidad cultural. Por ello, los datos están disponibles principalmente por medio de bases de datos de agencias de la ONU y mediante bases de datos legislativas nacionales y diarios oficiales. Algunas de las fuentes de datos internacionales más útiles son las siguientes:

- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx>
- Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas: <http://untreaty.un.org/ola>
- Bases de datos de la UNESCO: www.unesco.org

1. A efectos de los IUCD se entiende la diversidad cultural en su acepción amplia, en línea con la Declaración Universal de la Diversidad Cultural (2001). La Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de Las Expresiones Culturales (2005) precisa en su artículo 4 que "La diversidad cultural se refiere a la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades. Estas expresiones se transmiten dentro y entre los grupos y las sociedades. La diversidad cultural se manifiesta no sólo en las diversas formas en que se expresa, enriquece y transmite el patrimonio cultural de la humanidad mediante la variedad de expresiones culturales, sino también a través de distintos modos de creación artística, producción, difusión, distribución y disfrute de las expresiones culturales, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados." En el marco de los IUCD, se entiende por tanto la diversidad cultural como la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades que son constitutivas de identidad, sentido, significado y fuente de inspiración para la creatividad de las generaciones presentes y futuras. Asimismo, conviene recordar que al menos 14 instrumentos normativos de la UNESCO en forma de convenciones, declaraciones o recomendaciones favorecen, de manera directa o indirecta, la diversidad cultural entendida en su acepción amplia (Véase: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/normative-action/cultural-diversity>).

2. El análisis completo de las condiciones de implementación y ejercicio de los derechos culturales requiere de una lectura transversal del conjunto de los indicadores relativos a la implementación y disfrute de los mismos a partir de la matriz de indicadores de los IUCD.

3. Por ejemplo, el *Informe sobre Desarrollo Humano* sostiene que "el desarrollo humano requiere más que salud, educación, un nivel de vida digno y libertad política. El Estado debe reconocer y acoger las identidades culturales de los pueblos y las personas deben ser libres para expresar sus identidades sin ser discriminadas en otros aspectos de sus vidas." Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2004* (Nueva York, 2004), p. 5

4. UNESCO, *Informe Mundial*, pp. 191–195.



Los indicadores centrales relativos al marco político institucional, las infraestructuras culturales y la participación de la sociedad civil en la gobernanza cultural son indicadores estructurales y de proceso. Los datos están disponibles principalmente por medio de bases de datos legislativas y administrativas nacionales, atlas culturales, directorios, estudios nacionales y diarios oficiales.



Nota: Teniendo en cuenta la disponibilidad de datos a nivel internacional, los indicadores propuestos son principalmente indicadores estructurales (que reflejan la ratificación y la adopción de instrumentos jurídicos, su incorporación en la legislación nacional y la existencia de mecanismos institucionales básicos para facilitar la realización de los derechos; por lo tanto, miden el cumplimiento de iure de los tratados y principios acordados a nivel internacional) y, en menor medida, indicadores de proceso (que muestran los instrumentos de políticas y los esfuerzos realizados para implementar de facto los derechos culturales y los principios acordados internacionalmente en cultura y desarrollo). Se espera que los problemas identificados y las metodologías desarrolladas en la generación de indicadores estructurales sirvan de base para ampliar el conjunto de indicadores para conformar indicadores de proceso más sólidos y, de ser posible, indicadores de resultados (que miden el disfrute de facto de los derechos y la eficiencia y eficacia de las políticas realizadas).

II. INDICADORES CENTRALES

1. MARCO NORMATIVO EN CULTURA

Introducción

Como en otros ámbitos de intervención, los posicionamientos estatales en materia de cultura se manifiestan oficialmente en los instrumentos jurídicos adoptados a nivel internacional y regional, que recogen las obligaciones contractadas y los principios adoptados, así como a nivel nacional, que traducen los esfuerzos realizados para su favorecer su operacionalización e implementación efectiva.

Así, el nivel de compromiso con las normas acordadas a nivel internacional sobre cultura, diversidad cultural y derechos culturales ofrece una indicación estructural sobre el grado de prioridad otorgado a la cultura y las orientaciones y líneas de trabajo privilegiadas por las autoridades públicas.

Además, las normas, legislaciones y reglamentaciones nacionales regulan la intervención de las diferentes administraciones del Estado y otras partes interesadas del sector privado y la sociedad civil y ofrecen informaciones valiosas sobre los principales objetivos de acción pública en el ámbito cultural. Juegan además un papel crucial en la creación de entornos favorables a la emergencia de sectores culturales dinámicos y la promoción de la vitalidad cultural.

>> Descripción: Índice de desarrollo del marco normativo para la protección y promoción de la cultura, los derechos culturales y la diversidad cultural

Propósito

Este indicador permite evaluar los siguientes aspectos:

- el grado en que los instrumentos jurídicos internacionales clave con incidencia en el desarrollo cultural, los derechos culturales y la diversidad cultural han sido ratificados y/o adoptados y los marcos jurídicos nacionales establecidos para tomar en cuenta e implementar las obligaciones asumidas;
- el grado en que la legislación y reglamentación nacionales regulan la intervención del Estado y otras partes interesadas con el fin de promover los sectores y procesos culturales desde la perspectiva del desarrollo;
- los objetivos y orientaciones fundamentales en materia de política y acción pública cultural.

Definición

Marco normativo en cultura: Se entiende como el conjunto de las normas constitucionales, legales y reglamentarias relativas a cultura vigentes en un Estado así como de los tratados e instrumentos internacionales, regionales o bilaterales, ratificados por el mismo.



Método de cálculo

Este es un indicador estructural cualitativo que se presenta como una lista de control. Con el fin de evaluar el grado de desarrollo del marco normativo para la protección y promoción de la cultura, los derechos culturales y la diversidad cultural, se han seleccionado una serie de componentes básicos clasificados en dos grandes niveles:

1. **El nivel supra-nacional o internacional**, que recoge una serie de instrumentos jurídicos cuya ratificación o adopción traducen el compromiso y la voluntad de las autoridades públicas por promover medidas que permitan la realización de los principios, líneas de acción y derechos que se contemplan en los mismos. En efecto, la ratificación de un tratado internacional o regional así como la firma de un acuerdo bilateral de cooperación cultural no son actos neutros sino que evidencian una especial atención prestada a la temática abordada así como una voluntad de acción en la materia. Este nivel, cuyo peso total en el indicador final es de un tercio del valor total, se compone de cuatro bloques:
 - a. los principales instrumentos internacionales vinculantes con incidencia en el ámbito cultural ratificados por el Estado (peso: 40% del total del nivel);
 - b. las recomendaciones y declaraciones universales (conocidas también como derecho blando⁵) cuyos contenidos y principios han sido recogidos expresamente en leyes y/o reglamentos nacionales e integrados por tanto en el dispositivo normativo nacional (peso: 10% del total del nivel);
 - c. los instrumentos regionales vinculantes ratificados, que ponen de manifiesto la voluntad de las autoridades públicas por reforzar, afinar y completar los compromisos adoptados a nivel internacional (peso: 25% del total del nivel); y
 - d. los acuerdos bilaterales de cooperación cultural firmados, que reflejan la voluntad de privilegiar el ámbito cultural en el marco de las relaciones bilaterales (25% del total del nivel).

2. **El nivel nacional**, que se focaliza en el marco normativo y el derecho internos, permite evaluar si el marco normativo nacional recoge y desarrolla las obligaciones asumidas y principios acordados a nivel supra-nacional y permite, o al menos favorece, la promoción de los sectores y procesos culturales desde la perspectiva del desarrollo. Este nivel, cuyo peso total en el indicador final es de dos tercios del valor total, se compone de dos bloques:
 - a. la constitución nacional, en el que se analiza esencialmente la consagración de los principales derechos culturales⁶ (peso: 1/3 del total del nivel); y
 - b. las leyes y reglamentos nacionales, que ofrece un panorama global del marco normativo que organiza la intervención de las diferentes administraciones del Estado y otras partes interesadas en el ámbito de la cultura, indicios sobre los sectores culturales considerados de prioridad nacional por razones culturales, históricas o económicas e informaciones valiosas sobre los principales objetivos y orientaciones de política y acción pública en el ámbito cultural (peso: 2/3 del total del nivel).

Se ha asignado un valor específico a cada uno de los dos niveles que conforman el indicador del marco normativo. Así, el nivel nacional tiene un peso dos veces superior al nivel supra-nacional, ya que su impacto en la realización efectiva de los derechos y líneas de acción acordados internacionalmente es decisivo. Por otro lado, se ha otorgado un mismo peso o valor a cada uno de los elementos integrados en los seis bloques a la hora de determinar el valor total de cada bloque.

Para construir el indicador, se debe completar la hoja correspondiente de la Tabla de Datos de la Dimensión respondiendo, en la casilla prevista a tal efecto, "sí" (insertando "S") o "no" (insertando "N") en función del contexto y la realidad nacional. El indicador de estándar o benchmark indicator se construye así de forma automática.

5. Incluso si las Recomendaciones y Declaraciones internacionales se consideran "soft law" o "derecho blando", en el sentido de que se refieren a normas que no tienen carácter vinculante ni son directamente aplicables, pueden tener gran importancia jurídica. En efecto, estos instrumentos normativos contienen directrices, declaraciones políticas o códigos de conducta que instan a los Estados y otros actores a adoptar un enfoque particular o a actuar de una manera determinada en un ámbito cultural específico. Las recomendaciones y declaraciones se pueden convertir en "derecho duro" en futuros acuerdos vinculantes, o pueden conducir a la creación de leyes consuetudinarias. También es posible que se tengan en cuenta e incluso se integren en los sistemas nacionales normativos y/o políticos (en particular, gracias a la influencia de la sociedad civil). Este último supuesto es el que se analiza en el marco del indicador "Marco Normativo" de los IUCD.

6. Dado que no existe un catálogo universalmente aceptado de derechos culturales, la lista incluida en el Informe Mundial de la UNESCO *Invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural* constituye el punto de partida a los efectos de los IUCD. Se consideran así derechos culturales: i) el derecho a una educación que respete plenamente la identidad cultural; ii) el derecho a participar en la vida cultural; iii) el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y sus implicaciones; iv) el derecho a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales resultantes de la producción científica, literaria o artística de la que la persona es autora; y v) el libre ejercicio de la investigación científica y la actividad creadora.



A continuación, figura la lista de los elementos que conforman la Tabla de Datos para construir el indicador relativo al marco normativo:

NIVEL SUPRA NACIONAL O INTERNACIONAL
Instrumentos internacionales vinculantes ratificados
Declaración Universal de Derechos Humanos ⁷
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
Convención sobre los Derechos del Niño
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad
Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales
Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial
Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático
Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural
Convenio sobre los medios para prohibir e impedir la importación, exportación y transferencia ilícitas de la propiedad cultural
Convenio de UNIDROIT sobre bienes culturales robados o exportados ilegalmente
Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado
Convención Universal sobre Derechos de Autor
Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas
Convención de Roma sobre la protección de los artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión
Convenio para la protección de los productores de fonogramas contra la reproducción no autorizada de sus fonogramas
Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor – WCT
Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio – ADPIC
Tratado de la OMPI sobre interpretación o ejecución y fonogramas – WPPT
Convenio de Bruselas sobre la distribución de señales portadoras de programas transmitidas por satélite
Recomendaciones y declaraciones universales (derecho blando) cuyos contenidos y principios han sido recogidos/integrados expresamente en leyes y/o reglamentos nacionales
Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural
Declaración sobre el Derecho al Desarrollo
Plan de Acción de Estocolmo sobre Políticas Culturales para el Desarrollo. Conferencia intergubernamental sobre políticas culturales para el desarrollo.
Recomendación relativa a la condición del artista
Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
Recomendación sobre la promoción y el uso del plurilingüismo y el acceso universal al ciberespacio
Instrumentos regionales vinculantes ratificados
¿Su país ha ratificado/adoptado al menos un tratado o instrumento regional de carácter vinculante en el ámbito cultural y/o de los derechos culturales? (por ejemplo en Europa, el Convenio Cultural Europeo (1954); la Carta Social Europea (1962, revisada en 1996); en África, Carta Cultural para África (1977); en América, el Protocolo de San Salvador (1988); etc.)
Firma de acuerdos bilaterales de cooperación cultural
¿Su país ha firmado en los últimos 3 años un acuerdo de cooperación cultural bilateral o regional con uno o varios países?

7. En principio, a menos que los equipos de país indiquen lo contrario con arreglo a los sistemas jurídicos nacionales, se considera la Declaración Universal de los Derechos Humanos para efectos de la construcción de este indicador como ius cogens y, por tanto, contiene disposiciones imperativas, como expresión de un consenso de la comunidad internacional en conjunto.



NIVEL NACIONAL	
Constitución Nacional	
Reconocimiento de la diversidad cultural y la multiculturalidad de la nación	
Incorporación de la obligación de respetar la diversidad lingüística y cultural	
Reconocimiento de los derechos culturales en la Constitución: derecho a una educación que respete plenamente la identidad cultural	
Reconocimiento de los derechos culturales en la Constitución: derecho a participar en la vida cultural	
Reconocimiento de los derechos culturales en la Constitución: derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y sus implicaciones	
Reconocimiento de los derechos culturales en la Constitución: libre ejercicio de la actividad creadora; derecho a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales resultantes de la producción literaria o artística de la que la persona es autora	
Reconocimiento de los derechos culturales en la Constitución: elección y respeto de las identidades culturales; acceso a los patrimonios culturales; información y comunicación libre y pluralista; cooperación cultural	
Marco nacional legislativo y reglamentario	
Existencia de una "ley marco" para la cultura	
Existencia de una ley sectorial de patrimonio	
Existencia de una ley sectorial del libro y de la edición	
Existencia de una ley sectorial del cine	
Existencia de una ley sectorial de televisión y radio	
Existencia de otras leyes sectoriales en el ámbito cultural (música, artes plásticas, artes escénicas)	
Existencia de legislación sobre derecho de autor	
Existencia de legislación sobre derecho conexos	
Existencia de legislación sobre las entidades culturales sin fines de lucro (fundaciones y asociaciones culturales)	
La Ley General de Presupuesto contempla una(s) partida(s) para el área de cultura	
Existencia de leyes/reglamentos/decretos que regulen ayudas públicas y subvenciones para el sector de la cultura	
Existencia de leyes/reglamentos/decretos para la promoción del mecenazgo y el patrocinio culturales	
Existencia de leyes/reglamentos/decretos sobre fiscalidad cultural (excepciones e incentivos fiscales diseñados para beneficiar específicamente al sector cultural tales como el IVA reducido para el libro)	
Existencia de leyes/reglamentos/decretos destinados a crear un entorno propicio y diversificado para el desarrollo de industrias culturales locales (por ejemplo regulaciones sobre la propiedad de las empresas, los contenidos y los porcentajes de difusión, los niveles de concentración de las industrias)	
Existencia de leyes/reglamentos/decretos destinados a crear entornos propicios para la cultura y la creatividad: promoción de la educación artística	
Existencia de leyes/reglamentos/decretos destinados a crear entornos propicios para la cultura y la creatividad: protección y promoción de la condición social de los artistas	
Existencia de leyes/reglamentos/decretos destinados a crear entornos propicios para la cultura y la creatividad: promoción de la participación de las de las minorías en la vida cultural, promoción de las expresiones y tradiciones culturales de los pueblos autóctonos.	
Existencia de otras leyes/reglamentos/decretos destinados a crear entornos propicios para la cultura y la creatividad: promoción de la participación de los jóvenes en la vida cultural, acceso de los minusválidos a los espacios e infraestructuras culturales, promoción de las mujeres en el campo de la cultura.	
Existencia de una normativa reglamentaria que desarrolle y aplique las leyes promulgadas en el ámbito cultural (por ejemplo, existencia de reglamentos/decretos de aplicación de la legislación sobre el derecho de autor) ⁸	

Orientaciones para la interpretación de los resultados:

- Este es un indicador de estándar o *benchmark indicator*, cuyo valor final oscila entre 0 y 1. Un resultado de 1 es un resultado ideal u óptimo. Cuando el resultado obtenido dista del valor ideal, conviene prestar especial atención a las áreas que parecen beneficiar de una menor cobertura y regulación normativa e interrogarse sobre las posibles causas y consecuencias de dichas lagunas en función del contexto nacional.

8. La existencia de marcos reglamentos para el sector de la cultura da una indicación de la voluntad política concreta de actuar en el ámbito cultural, pues tales normas suelen ser esenciales para la aplicación eficaz de la ley.



- Cabe señalar que, debido a las características particulares de la temática analizada, este indicador de estándar o *benchmark indicator* debe ser abordado con cautela. En efecto, si bien facilita una lectura rápida del grado de desarrollo del marco normativo para la protección y promoción de la cultura, los derechos culturales y la diversidad cultural, su valor añadido recae en un análisis detallado de los resultados individuales para cada elemento en función del contexto nacional así como de la articulación de los diferentes niveles normativos (internacional, regional, bilateral, constitucional, legal y reglamentario) y la existencia de sinergias positivas y/o deficiencias. En este mismo sentido, algunos elementos que puede ser interesante analizar en base a este indicador son:
 - a. el nivel global de prioridad acordado por el Estado a la cultura;
 - b. los sectores culturales considerados (eg. Patrimonio, cine, libro...) desde el punto de vista del desarrollo normativo de prioridad nacional y/o aquellos que no cuentan con ningún respaldo regulatorio o con un respaldo mínimo;
 - c. la correlación entre la ratificación de instrumentos y los resultados e impactos reales, cuando se analizan los resultados en relación con los demás indicadores de esta dimensión;
 - d. la existencia de un marco regulatorio coherente enfocado a la protección y promoción de la cultura y el sector cultural desde la perspectiva del desarrollo.

2. MARCO POLITICO E INSTITUCIONAL EN CULTURA

Introducción

Para que la legislación y reglamentación sobre cultura, diversidad cultural y derechos culturales se implemente de forma efectiva y útil, los principios, derechos y obligaciones que contienen deben, en primer lugar, traducirse en políticas públicas. Además, deben existir estructuras administrativas que cuenten con las capacidades adecuadas, que deben reforzarse y adaptarse progresivamente a los contextos cambiantes, para ejecutar y evaluar dichas políticas. Así, las políticas públicas y los procesos, las estructuras, los mecanismos y los sistemas político-administrativos son fundamentales para garantizar y promover una gestión eficaz y eficiente en el ámbito cultural que promueva los sectores y procesos culturales desde la perspectiva del desarrollo.

En este marco, se considera que la descentralización cultural, entendida como una combinación de funciones y relaciones administrativas, fiscales y políticas, juega un papel importante para garantizar que la adopción de decisiones refleje, en la medida de lo posible, las necesidades y la voluntad de los ciudadanos (propiciando así el potencial creativo en todo el país), y favorecer la igualdad de acceso a los bienes y servicios culturales.

>> Descripción: Índice de desarrollo del marco político e institucional para la protección y promoción de la cultura, los derechos culturales y la diversidad cultural

Propósito

Este indicador permite abordar los siguientes aspectos:

- las estrategias y líneas de acción prioritarias que conforman el programa de acción de las autoridades públicas en miras a promover los sectores y procesos culturales desde la perspectiva del desarrollo;
- las principales características del sistema político-administrativo a cargo de la implementación del marco normativo para la cultura, la formulación, aplicación y gestión de las políticas culturales (tipo de organismos y rango jerárquico, principales competencias, etc);
- el grado de descentralización de la gobernanza cultural.

Método de cálculo

Este es un indicador estructural cualitativo que se presenta como una lista de control. Con el fin de evaluar el grado de desarrollo del marco político e institucional para la formulación, aplicación y gestión de las políticas y medidas culturales, se han seleccionado una serie de componentes básicos clasificados en dos grandes niveles:

1. **El marco político**, que pasa en revista las principales políticas públicas existentes en favor de la cultura, los sectores culturales, la creatividad y la diversidad cultural así como la integración expresa de la cultura en los planes y estrategias de desarrollo.



- 2. El marco institucional**, que contempla el aparataje institucional nacional que contribuye a formular las políticas públicas en materia de cultura y sobre todo a asegurar su operacionalización y gestión en la práctica. Se analizan en este bloque: los principales órganos encargados de la gestión cultural así como su rango jerárquico y peso político, los niveles de descentralización en el ámbito cultural; los mecanismos de apoyo a los sectores y actores culturales; y la prioridad acordada al refuerzo de las capacidades institucionales.

Se ha asignado un valor específico a cada uno de los dos niveles que conforman este indicador en función de su impacto respectivo y su potencial para tener efectos prácticos. Así, el marco político tiene un peso total del 40% del valor final y el marco institucional de 60%. Todos los elementos integrados en cada uno de los dos niveles tienen un peso o valor idéntico.

Para construir el indicador, se debe completar la Tabla de Datos respondiendo, en la casilla prevista a tal efecto, "sí" (insertando "S") o "no" (insertando "N") en función del contexto y la realidad nacional. El indicador de estándar o *benchmark indicator* se construye así de forma automática.

A continuación figura la lista de los elementos que conforman la Tabla de Datos para construir el indicador relativo al marco político-institucional:

MARCO POLITICO
Existencia de una política / marco estratégico / plan de acción nacional para la cultura con un presupuesto asignado
Existencia de políticas / medidas para promover el acceso y la participación de las minorías y otros grupos con necesidades específicas en la vida cultural
Existencia de políticas / marcos estratégicos sectoriales para el patrimonio
Existencia de políticas / marcos estratégicos sectoriales para el libro y la edición
Existencia de políticas / marcos estratégicos sectoriales para el cine
Existencia de políticas / marcos estratégicos sectoriales para la música
Existencia de políticas / marcos estratégicos sectoriales para la televisión y la radio
Existencia de otras políticas / marcos estratégicos sectoriales para otros sectores culturales (artes plásticas, artes escénicas)
Existencia de políticas / marcos estratégicos de acción para promover el desarrollo cultural y la creatividad (educación artística, condición social de los artistas)
Existencia de políticas / medidas para promover la diversidad cultural (formación y capacitación de audiencias culturales, promoción y valorización de programaciones culturales diversas, fomento de formas de expresión emergentes)
Cultura introducida en los planes nacionales de desarrollo (DELP, MANUD, etc.)



MARCO INSTITUCIONAL

Existencia de un Ministerio de Cultura o una Secretaría de Estado de Cultura con rango ministerial
La cultura está representada a través de un Ministerio/Secretaría de Estado en el Consejo de Ministros (presencia en las reuniones regulares del gobierno)
Existencia de una "comisión cultura" en el parlamento/principal órgano legislativo nacional
Una serie de responsabilidades en materia de cultura están descentralizadas a nivel de las regiones/provincias, que cuentan con un presupuesto asignado a este área (propio o descentralizado)
Una serie de responsabilidades en materia de cultura están descentralizadas a nivel local/municipal, con un presupuesto asignado a este área (propio o descentralizado)
En los casos de descentralización, la mayoría de los gobiernos regionales/provinciales han creado estructuras institucionales dedicadas a la cultura (secretarías, consejerías, etc.)
En los casos de descentralización, la mayoría de los gobiernos locales/municipales han creado estructuras/ puestos institucionales dedicados a la cultura (concejales, consejeros, etc.)
Existencia de organismos dedicados a la promoción, a nivel nacional, de uno o varios sectores culturales (música, danza, cine, etc.) y financiados con fondos total o parcialmente públicos (organismos públicos o de economía mixta)
Existencia de una autoridad reguladora de los medios audiovisuales (con competencias vinculadas entre otros al otorgamiento de licencias de difusión, el monitoreo de las reglas de competencia, la sanción de las infracciones a las obligaciones de editores, distribuidores, operadores de servicios audiovisuales, funciones de consejo en materia de políticas y regulaciones)
Existencia de sistemas públicos de subvenciones o asistencia financiera destinados a apoyar el sector cultural
Existencia de mecanismos y procesos de seguimiento, evaluación y revisión de la política cultural
Existencia de programas de capacitación destinados a funcionarios y/o trabajadores de la administración pública del área de cultura en los últimos 12 meses

Orientaciones para la interpretación de los resultados:

- Este es un indicador de estándar o *benchmark indicator*, cuyo valor final oscila entre 0 y 1. Un resultado de 1 es un resultado ideal u óptimo. Cuando el resultado obtenido dista del valor ideal, conviene prestar especial atención a las áreas y componentes que no están cubiertos por el sistema y aparataje político, institucional y administrativo e interrogarse sobre las posibles causas y consecuencias de dichas lagunas en función del contexto nacional.
- Cabe señalar que, debido a las características particulares de la temática analizada, este indicador de estándar o *benchmark indicator* debe ser abordado con cautela. En efecto, si bien facilita una lectura rápida del grado de desarrollo del marco político e institucional de cara a promover los sectores y procesos culturales desde la perspectiva del desarrollo a nivel nacional, su valor añadido recae en un análisis detallado de los resultados individuales para cada elemento en función del contexto nacional así como de la articulación de los diferentes niveles abordados por la dimensión (normativo, político y administrativo-institucional) y la existencia de sinergias positivas y/o deficiencias.
- Algunos elementos que puede ser interesante analizar en base a este indicador son
 - a. la existencia de un sistema de políticas coherente y exhaustivo o de eventuales lagunas y deficiencias, que ofrece además una indicación de la voluntad concreta de las autoridades públicas por cumplir e implementar el marco normativo previamente abordado;
 - b. el nivel global de prioridad acordado por las autoridades públicas a la cultura a la luz del desarrollo a nivel de políticas de la temática;
 - c. los sectores culturales considerados de prioridad nacional y/o aquellos que no cuentan con ningún respaldo político y/o estratégico o con un respaldo mínimo;
 - d. la existencia de un marco y de mecanismos administrativos e institucionales coherentes enfocado a la creación de entornos favorables a la emergencia de sectores culturales dinámicos y la promoción de la vitalidad cultural;
 - e. las principales características del sistema político-administrativo a cargo de la formulación, aplicación y gestión de las políticas culturales (tipo de organismos y rango jerárquico, principales competencias, peso político, etc.);
 - f. el grado y las características esenciales de los procesos de descentralización de la gobernanza y la gestión cultural.



Se trata así en definitiva de abordar las potencialidades y desafíos que plantea el sistema y aparataje político-administrativo nacional de cara a garantizar una gestión eficaz que promueva los sectores y procesos culturales desde la perspectiva del desarrollo.

3. REPARTICION DE LAS INFRAESTRUCTURAS CULTURALES

Introducción

Las infraestructuras culturales desempeñan un papel clave en la promoción de la educación, el empoderamiento y la participación cultural, contribuyendo a promover la integración y a reducir la exclusión y la marginación, así como a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Además, son cruciales para crear entornos propicios al surgimiento de sectores culturales dinámicos y de agrupaciones o clusters culturales ya que favorecen la vitalidad cultural y social pero también económica de los lugares en los que están implantadas. En efecto, los operadores culturales se enfrentan a graves dificultades para establecer emprendimientos culturales viables cuando no cuentan con una infraestructura básica, como acceso al capital y a espacios de creación, producción, distribución y difusión, y formación. Por todo ello, las infraestructuras culturales son esenciales para que la cultura “trabaje” para el desarrollo a nivel nacional.

>> Descripción: Repartición de las infraestructuras culturales seleccionadas respecto a la repartición de la población nacional en el seno de las unidades político-administrativas inmediatamente inferiores al nivel estatal

Propósito

Evaluar el grado de equidad, en función de la población y de las unidades político-administrativas en que esta reside, de la cobertura y repartición, a nivel de todo el territorio nacional, de los equipamientos e infraestructuras culturales seleccionados con vocación pública en miras a:

- Promover una amplia participación cultural y un acceso generalizado e igualitario a la cultura y a la vida cultural;
- Ofrecer un entorno propicio para que los profesionales y las empresas culturales creen, produzcan, promuevan y difundan su trabajo.

Se han seleccionado tres categorías de equipamientos e infraestructuras básicas como referencia o aproximación, a saber, museos, bibliotecas y mediatecas así como espacios de exhibición dedicados a las artes escénicas.

Este indicador constituye asimismo un indicador de proceso que ofrece indicios adicionales sobre el grado de implementación práctica del marco normativo, político e institucional analizado en los indicadores precedentes de esta dimensión.



Nota: Conviene señalar que con este indicador se presentan las tendencias de repartición de las infraestructuras culturales seleccionadas por principales unidades político administrativas inmediatamente inferiores al nivel estatal (regiones, provincias o departamentos según los países) que, en función de su tamaño, repartición interna de la población, situación geográfica, etc. pueden ocultar importantes disparidades en su seno. Por ello, los resultados obtenidos solo deben y pueden ser leídos a la luz del contexto y las particularidades nacionales.

Definiciones

Para la construcción del indicador, se proponen las siguientes definiciones de trabajo:

Unidad político administrativa (Departamentos/Regiones/Provincias): Un primer paso en la construcción del presente indicador es la contabilización del número de equipamientos culturales seleccionados activos existentes a nivel de cada de una de las principales unidades político administrativas inmediatamente inferiores al nivel estatal. Con el fin de promover la comparabilidad de los resultados obtenidos, se recomienda utilizar como referencia la



clasificación ISO 3166-2⁹ *Códigos para la representación de los nombres de países y de sus subdivisiones* que ofrece la lista de las subdivisiones administrativas de más de 230 países. El nombre de las principales unidades político administrativas inmediatamente inferiores al nivel estatal varía de un país a otro. Así, las unidades a considerar serán los departamentos en Colombia, las provincias en Burkina Faso o Vietnam o las regiones en Tanzania.

Museo: Institución de carácter permanente, sin fines de lucro, al servicio de la sociedad y abierta al público, que adquiere, conserva, investiga, comunica y exhibe, para fines de estudio, educación y recreo, conjuntos y colecciones de valor histórico, artístico, científico y técnico o de cualquier otra naturaleza cultural¹⁰.

Los museos desempeñan un papel clave en la preservación, protección, salvaguardia, restauración, valorización transmisión e interpretación del patrimonio cultural y la creación contemporánea. Su existencia misma supone un testimonio importante del compromiso público con el patrimonio cultural y la creatividad, pues reflejan la traducción de la voluntad y la intención públicas de cuidar, proteger y promover el patrimonio y la creatividad artística por medio de acciones concretas tales como la construcción y la gestión de infraestructuras permanentes.

Biblioteca y mediateca: Las bibliotecas y mediatecas “existen en una gran diversidad de sociedades, en distintas culturas y en fases de desarrollo diferentes. A pesar de que la variedad de contextos en los que funcionan tiene como consecuencia inevitable que los servicios que prestan sean diferentes, lo mismo que el modo en el que se llevan a cabo, suelen tener características comunes, que se pueden definir de la manera siguiente: Organización establecida, respaldada y financiada por la comunidad, ya sea por conducto de una autoridad u órgano local, regional o nacional, o mediante cualquier otra forma de organización colectiva, que brinda acceso al conocimiento, la información y las obras de la imaginación gracias a toda una serie de recursos y servicios y está a disposición de todos los miembros de la comunidad por igual, sean cuales fueren su raza, nacionalidad, edad, sexo, religión, idioma, discapacidad, condición económica y laboral y nivel de instrucción”¹¹.

En base a esta definición, se entienden por tanto a efectos de este indicador como bibliotecas y mediatecas las organizaciones cuya principal función consiste en mantener una colección y facilitar, mediante los servicios del personal encargado de su gestión, el uso de diferentes tipos de materiales y medios escritos y audiovisuales necesarios para satisfacer las necesidades de información, de investigación, de educación y ocio de sus usuarios y cuya financiación procede de los poderes públicos. Se incluyen en esta definición, por ejemplo las bibliotecas públicas nacionales, regionales, municipales, o comunitarias, las bibliotecas especializadas y las bibliotecas universitarias que sean parte de una institución pública, entre otras, pero no así las bibliotecas escolares en los centros de educación primaria y secundaria. Asimismo, si un mismo espacio reúne diferentes funciones reconocidas por la presente definición de trabajo (biblioteca, mediateca, centro de documentación) deberá ser contabilizado, a efectos del presente indicador, como una sola infraestructura cultural en la categoría de biblioteca y mediateca.

Como señala el Manifiesto de la IFLA/UNESCO de 1994 *“La biblioteca pública, paso obligado del conocimiento, constituye un requisito básico de la educación permanente, las decisiones autónomas y el progreso cultural de la persona y los grupos sociales.”* Por ello, se consideran las bibliotecas y mediatecas como equipamientos culturales básicos a la hora de evaluar las infraestructuras culturales a disposición de los ciudadanos.

Espacio de exhibición dedicado a las artes escénicas: A efectos del presente indicador se entienden por espacios de exhibición dedicados a las artes escénicas los equipamientos culturales materiales (por ejemplo un local, un edificio o un lugar físico) concebidos expresamente para un uso cultural, condicionados y habilitados a tal fin, y dedicados principalmente a la realización de funciones de difusión, distribución y presentación al público de espectáculos de teatro, lírica, música en vivo, danza, circo, teatro de títeres, canción y variedades incluidos en el dominio de las Presentaciones Artísticas y Celebraciones¹². Dichos equipamientos deben contar con un mínimo de 100 butacas o asientos para los espectadores. Se incluyen en esta definición las salas de espectáculos en interior (como teatros y auditorios), los lugares exteriores fijos equipados, acondicionados y habilitados para las artes escénicas (como anfiteatros al aire libre) y las casas de cultura, centros culturales y otros lugares de difusión cultural multidominios y polivalentes dedicados a la difusión de diferentes tipos de actividades culturales en el marco de su programación

9. Véase: http://www.iso.org/iso/country_codes

10. Esta definición de trabajo está inspirada en la definición del ICOM, Estatutos, (2007), <http://icom.museum/quienes-somos/la-vision/definicion-del-museo/L/1.html>

11. Directrices IFLA/UNESCO para el desarrollo del servicio de bibliotecas públicas, 2001.

12. Marco de Estadísticas Culturales de la UNESCO, UIS (2009), p.26.



(como espectáculos, exposiciones y proyecciones) siempre que reúnan las características y condiciones señaladas¹³. No se incluyen sin embargo en esta definición las salas de cine.

Si un mismo espacio de exhibición reúne varias salas o lugares dedicados a las artes escénicas que cumplan las características y requisitos indicados, deberá ser contabilizado, a efectos del presente indicador, como una sola infraestructura cultural en la categoría de espacios de exhibición dedicados a las artes escénicas.

Esta definición de trabajo está enfocada desde el punto de vista de la oferta y se centra en las salas y lugares dedicadas a la exhibición y difusión de las artes escénicas, y no en los productos culturales, como conciertos u obras teatrales, o los establecimientos culturales, como las compañías de danza o teatro, incluso cuando estos sean financiados total o parcialmente por fondo públicos. Asimismo, no contempla los centros de formación, investigación, documentación, institutos o empresas que se desempeñen en el sector de las artes escénicas que no incluyan entre sus actividades y funciones principales la difusión y exhibición de espectáculos de artes escénicas en un espacio dedicado que cumpla las características y requisitos indicados.

Fuentes de datos

- Atlas de infraestructuras culturales y atlas culturales nacionales, regionales e internacionales.
- Sistemas de información cultural nacionales.
- Directorios internos nacionales. Algunos directorios están en línea. En otros casos, los directorios han sido publicados y se pueden solicitar, por ejemplo, a través de los ministerios de cultura.

Método de cálculo

Para construir el indicador, complete las casillas correspondientes en la hoja pertinente de la Tabla de Datos indicando, para cada una de las unidades político-administrativas del país identificadas de acuerdo con lo estipulado en la sección "definiciones" (provincias, departamentos o regiones):

- El nombre de la unidad político-administrativa considerada (nombre de la provincia, departamento o región en cuestión);
- El número de infraestructuras culturales seleccionadas (a saber el número de museos, bibliotecas y mediatecas, y espacios de exhibición dedicados a las artes escénicas) que están abiertas, funcionando y son accesibles al público;
- El número de habitantes, de acuerdo con el censo nacional más reciente.



Nota: No olvide referirse a las definiciones de trabajo adoptadas por los IUCD para identificar las unidades político administrativas y las infraestructuras culturales seleccionadas a considerar.

Asimismo, cuando una misma infraestructura cultural cumpla con los requisitos enunciados en las definiciones de trabajo para varias de las categorías de infraestructuras contempladas, deberá ser contabilizada en cada una de dichas categorías. Por ejemplo, si un centro cultural cuenta en su seno con una biblioteca y un espacio de exhibición que cumplen con los requisitos enunciados en las definiciones de trabajo, este centro cultural se contabilizará una vez como biblioteca y una vez como espacio de exhibición.

En base a estos datos, se construyen automáticamente en la Tabla de Datos:

- El porcentaje de la población total del país que reside en cada una de las unidades político-administrativas del país respecto a la población total del país;
- El porcentaje de museos, bibliotecas y mediatecas, y espacios de exhibición dedicados a las artes escénicas presentes en cada una de las unidades político-administrativas del país respecto al total de museos, bibliotecas y mediatecas, y espacios de exhibición dedicados a las artes escénicas del país.
- La desviación típica relativa para cada una de las tres categorías de infraestructuras culturales estudiadas, así como para el conjunto de las infraestructuras culturales estudiadas, que permite medir la variación de resultados respecto a la media y obtener una aproximación global de los niveles equidad en la distribución de las infraestructuras culturales en función de las unidades político administrativas y la población residente en las mismas.

13. La definición de trabajo propuesta está ampliamente inspirada del informe final "Les infrastructures culturelles dans la municipalité: Nomenclature, recensement et état des lieux" elaborado por Serge Bernier y Pascale Marcotte para el Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, el Observatoire de la culture et des communications de l'Institut de la statistique du Québec y Les Arts de la Ville (2010).



Orientaciones para la interpretación de los resultados

- Este es un indicador descriptivo y exploratorio tendente a evaluar los niveles de equidad en la repartición de las infraestructuras culturales seleccionadas por unidades político-administrativas y por población. Sus resultados permiten, en particular:
 - a. evaluar la armonía y homogeneidad global de la cobertura del territorio nacional por las infraestructuras culturales seleccionadas;
 - b. identificar las unidades político-administrativas y las poblaciones que viven en las mismas, en situación de rezago;
 - c. identificar las unidades político-administrativas, así como las poblaciones, que benefician de mayores niveles de cobertura;
 - d. visualizar la situación de provincias, departamentos o regiones con condiciones particulares (casos aberrantes o "outliers") que requieren de un esfuerzo de interpretación y contextualización específico (por ejemplo una región con fuertes disparidades en lo que respecta a la repartición en su seno de la población y de las infraestructuras seleccionadas puede obtener un resultado relativamente bajo cuando en realidad hay zonas en la misma con un nivel de cobertura de infraestructuras por población muy superior a la media y otras zonas con un nivel muy inferior a la media; y viceversa).

- La desviación media relativa así como la desviación típica relativa para cada una de las tres categorías de infraestructuras culturales estudiadas, sirven para medir la variación de los resultados en relación con la media, actuando como un proxy para medir la igualdad de repartición en función de las divisiones administrativas y la población. La situación de repartición perfectamente equitativa e igualitaria de repartición de los tipos de infraestructura por población obtendría un ratio de 1. Por ejemplo, cuando la unidad político-administrativa en cuestión acoge el 10% de la población nacional y cuenta con 10 % del total de bibliotecas del país obtiene el ratio de 1, pudiendo entonces estimarse que dicha unidad se beneficia de una cobertura de infraestructuras equilibrada respecto de su población en relación al resto del país. Sin embargo, si una unidad político-administrativa concentra 30% de la población nacional y 15% de bibliotecas de todo el país, su ratio será de 0.5 (inferior a 1 que marca el estándar de una perfecta equidad) y podrá considerarse en situación de rezago. A la inversa, una unidad político-administrativa que concentra 10% de la población nacional y 30% de las bibliotecas del país obtendrá un ratio de 3, poniéndose de manifiesto que se encuentra en una situación fuertemente favorecida respecto al resto del país.

- A la hora de interpretar los resultados conviene prestar una atención especial a la situación de las regiones/ departamentos/provincias con niveles de cobertura de infraestructuras culturales seleccionadas bajas en relación al porcentaje de la población que representan y al resto de las regiones, que se encuentran por tanto en una situación de rezago relativo. En este sentido, recordamos una vez más que este indicador evalúa los niveles globales de igualdad en la repartición de las infraestructuras culturales por población y territorios y que el objetivo a alcanzar no es siempre necesariamente una distribución de las infraestructuras absolutamente equitativa, por lo que, para ganar en sentido y en pertinencia, las diferencias y desequilibrios deberán ser interpretadas y contextualizadas a la luz de las realidades nacionales en materia de geografía, políticas, ocupación del territorio, etc.

- Conviene asimismo resaltar que este indicador aporta información sobre el nivel de rezago relativo de partes del territorio nacional, y de la población que reside en las mismas, pero sobre todo sobre las desigualdades globales existentes en términos de repartición de la cobertura de las infraestructuras culturales seleccionadas a lo largo de todo el territorio nacional en función del porcentaje de habitantes que residen en cada unidad político-administrativa. Por ello, este indicador requiere para su interpretación de un importante esfuerzo de contextualización. En efecto, la interpretación del resultado obtenido diferirá según el contexto nacional y hará falta un análisis cualitativo de los diferentes elementos que lo componen para obtener una imagen más completa del grado de cobertura y la posibilidad de acceso a infraestructuras culturales básicas por territorios y población. Por ejemplo, conviene tener en cuenta que en muchos países es posible que aparezcan casos aberrantes o "outliers" que conviene analizar de forma específica en función del contexto nacional. Será el caso por ejemplo de una región en la que se sitúe la capital del Estado y que cuente, por un lado, con un porcentaje importante de infraestructuras culturales en relación a las otras regiones del país (15% del total), y por otro lado, con un porcentaje proporcionalmente superior de la población (25% del total). En muchos casos, será erróneo considerar estas regiones, en su conjunto, en situación de rezago. Una de las explicaciones posibles a analizar con más detalle con datos complementarios sería la existencia de fuertes disparidades en el seno mismo de esta unidad político-administrativa, con por ejemplo una zona muy bien dotada con 10% del total de infraestructuras nacionales pero solo 5% de la población total del país y otra u otras con solo 5% del total de infraestructuras pero



20% del total de la población del país. El resultado de la unidad político-administrativa considerada será en su conjunto bajo cuando en realidad contiene en su seno la zona la más favorecida de todo el país. La media tiende a difuminar las diferencias y los extremos, por lo que la contextualización e interpretación de los resultados es indispensable.

- De la misma manera, conviene asimismo recordar de cara a la interpretación de los resultados, que, en los casos en los que el número de infraestructuras seleccionadas presentes en el conjunto del territorio nacional sea homogéneo pero extremadamente bajo, se puede obtener un resultado alentador, que ponga de manifiesto la existencia de bajos niveles de desigualdad en la cobertura y el acceso entre las regiones y los ciudadanos, cuando en realidad, son todas las regiones y todos los ciudadanos quienes se encuentran en una situación de precariedad y marginalización frente a una red de infraestructuras culturales prácticamente inexistente a lo largo de todo el territorio nacional. De igual manera, si el número de infraestructuras de todas las unidades político administrativas aumenta y la distribución no cambia, los niveles de desigualdad en la repartición tampoco cambiarán a pesar de que el nivel de cobertura y la posibilidad de acceso global a las infraestructuras culturales en términos absolutos haya aumentado.
- Algunos elementos adicionales que puede ser interesante analizar en base a este indicador son:
 - a. el nivel de equidad en la repartición de cada uno de los tipos de infraestructuras culturales analizados, y del conjunto de las mismas, que puede ofrecer indicios interesantes sobre temas como el nivel de descentralización cultural;
 - b. las diferencias de cobertura en relación a los diferentes tipos de infraestructura culturales por unidades político administrativas;
 - c. las infraestructuras culturales por regiones y por población de forma que se identifiquen posibles áreas de situación de rezago respecto a la cobertura de las infraestructuras culturales; etc.
- Finalmente, conviene cruzar los datos obtenidos con este indicador con otros resultados de la matriz de los IUCD como pueden ser los datos sobre participación en actividades culturales (Dimensión Social) o sobre gasto de los hogares en bienes y servicios culturales (Dimensión Economía).

4. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GOBERNANZA CULTURAL

Introducción

La participación y el acceso son determinantes para el empoderamiento cultural¹⁴ y la implementación y el disfrute de los derechos humanos así como para tender hacia un desarrollo humano e inclusivo. La promoción de la diversidad cultural y del pluralismo depende en gran medida de las oportunidades de acceso y participación en la formulación de políticas y la adopción de decisiones. Por ello, la participación de las minorías y los grupos marginados en la conformación de las normas y las políticas que regulan e influyen en su vida cultural es una expresión del derecho a tomar parte y participar en la vida cultural, reconocido en el Artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,¹⁵ en la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas¹⁶ y en varios instrumentos en materia de derechos humanos adoptados a nivel internacional y regional¹⁷. Así, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas enuncia expresamente su derecho a participar en la adopción de decisiones y exige que en las políticas y programas nacionales se tengan en cuenta los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías. En lo que respecta precisamente a las políticas y medidas culturales, la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales promueve sistemas de gobernanza participativos que

14. Entendido como un proceso dinámico y evolutivo que permite a los individuos desarrollar progresivamente conocimientos, competencias y capacidades de comprensión, aprecio y disfrute de diferentes formas de expresión cultural y artística, con sentido crítico y apertura.

15. "Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten".

16. La Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 1992, primer instrumento completo y universal que establece normas en este área, contempla entre otros derechos de las personas que pertenecen a minorías el derecho a disfrutar de la propia cultura, a participar en la vida cultural así como en los procesos de toma de decisión relativos a la minoría a la que pertenecen y a crear y controlar sus propias asociaciones.

17. Por ejemplo, véase el artículo 15, párrafo 1 (a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Resolución 10/23 del Consejo de Derechos Humanos, que subraya que existen tres componentes principales, relacionados entre sí, del derecho a participar o formar parte de la vida cultural: (a) la participación en la vida cultural (b) el acceso a ella y (c) la contribución a ella. Este derecho también incluye el derecho a no participar.



integren una diversidad de voces, incluyendo a la sociedad civil¹⁸, en los procesos de elaboración de políticas y de diseño e implementación de medidas y programas de forma que se tomen en cuenta las condiciones y necesidades particulares de todos los miembros de la sociedad. En este mismo sentido, la Convención insta a las Partes a crear en su territorio un entorno que incite a las personas y a los grupos a crear, producir, difundir y distribuir sus propias expresiones culturales, y tener acceso a ellas, prestando debida atención a las circunstancias y necesidades específicas de [...] distintos grupos sociales, comprendidas las personas pertenecientes a minorías y a los pueblos autóctonos¹⁹.

Por otro lado, una de las características intrínsecas de la cultura consiste en que esta involucra una gran variedad de actores (artistas, creadores, público, asociaciones profesionales, sociedad civil, legisladores y tomadores de decisiones, industrias culturales, etc.). Por ello y más allá de la participación de minorías y grupos marginados, la cultura requiere de amplios procesos participativos para formular e implementar políticas y medidas útiles y eficaces que respondan a las necesidades de los individuos y las comunidades a los que están destinadas. En este sentido, la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales reconoce el papel fundamental que desempeña la sociedad civil en la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales y la importancia de fomentar su participación activa²⁰ en la elaboración, gestión, evaluación e implementación de las políticas y medidas culturales. Estos indispensables procesos de formulación de políticas participativas en el ámbito de la cultura pueden además servir de modelo para otros ámbitos políticos, como el medio ambiente y la educación.

Las buenas prácticas de gobernanza cultural deben fomentar la participación de la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones. Esto se puede lograr por medio de legislaciones específicas así como de acuerdos y mecanismos institucionales que garanticen su representación, para fomentar eficazmente la diversidad cultural y el pluralismo y luchar contra las exclusiones socioculturales. Se trata así de garantizar que los representantes de la sociedad civil, y en particular de los profesionales de la cultura y de las minorías, estén adecuadamente representados, sean consultados y tengan voz en las decisiones que les afecten para que, en la medida de lo posible, tengan un sentimiento de responsabilidad compartida respecto de esas decisiones.

>> Descripción: Índice de promoción de la participación de los representantes de los profesionales del sector cultural y de las minorías en los procesos de formulación y ejecución de políticas, medidas y programas culturales que les conciernen

Propósito

Este indicador central evalúa las oportunidades ofrecidas a la sociedad civil – y en particular a los profesionales del sector cultural y a las minorías – para participar en los procesos de formulación y ejecución de políticas, medidas y programas culturales que les conciernen, a nivel tanto nacional como regional/municipal/local.

Para ello, se usa como proxy la existencia o inexistencia de estructuras y mecanismos institucionales específicos destinados a promover la participación de la sociedad civil en la gobernanza cultural y se estudian las principales características de los mismos.

Definiciones

Para construir este indicador, se proponen las siguientes definiciones de trabajo:

Minorías: La Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías de 1992, se refiere en su artículo 1 a las minorías sobre la base de su identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística, y dispone que los Estados protejan su existencia. No hay sin embargo ninguna definición internacionalmente acordada sobre qué grupos constituyen minorías.

Para la construcción de este indicador, se adopta la siguiente definición de trabajo de “minorías”: “El término “minorías” [...] designa con él grupos marginados o vulnerables que viven a la sombra de poblaciones mayoritarias

18. Las Orientaciones prácticas de la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales relativas a la Función y Participación de la Sociedad Civil establecen en su artículo 3 que “se entiende por sociedad civil a las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sin fines de lucro, los profesionales de la cultura y los sectores vinculados a ella, los grupos que apoyan el trabajo de los artistas y de las comunidades culturales”.

19. Véase el Artículo 7. 1. a) “Medidas para promover las Expresiones Culturales” de la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.

20. Véase el Artículo 11 “Participación de la sociedad civil” de la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.



que tienen una ideología cultural diferente y dominante. Estos grupos comparten sistemas de valores y fuentes de autoestima que en muchos casos derivan de fuentes muy distintas de las de la cultura mayoritaria. El término "minorías" abarca cuatro categorías de grupos:

- Pueblos autóctonos o indígenas, cuyo linaje remonta a los habitantes aborígenes del país, que tienen una relación particular con sus territorios y un sentimiento profundo de propiedad sobre lo que ellos consideran su tierra;
- Minorías territoriales, grupos con una larga tradición cultural, que han vivido en contextos nacionales en los que las minorías son numerosas [...];
- Minorías no territoriales o nómadas, grupos sin vínculos especiales relacionados con un territorio;
- Inmigrantes que tenderán a negociar colectivamente su presencia cultural y religiosa en una sociedad particular²¹.

Representantes organizados de los operadores del sector cultural: Para la construcción de este indicador, se adopta una definición de trabajo amplia aplicable a contextos nacionales muy diversos. Se entiende así por "representantes organizados de los operadores del sector cultural" a toda asociación, sindicato, organización sin fines de lucro, red, organización no gubernamental, gremio, fundación, corporación, o estructura de representación organizada, independiente del gobierno y constituida jurídicamente o al menos reconocida públicamente (por ejemplo, estando afiliada a una red, federación o asociación internacional) cuya función principal esté vinculada a la defensa y promoción de los intereses de sus asociados y la realización de fines relacionados con sus actividades. Pueden tener un carácter global (asociaciones culturales) o sectorial (como asociaciones profesionales de gestores culturales, educadores culturales, productores o museólogos, entre otros).

Método de cálculo

Este es un indicador de proceso cualitativo que se presenta como una lista de control. Con el fin de evaluar el grado de promoción por parte de las autoridades públicas de la participación de la sociedad civil en los procesos de formulación y ejecución de políticas, medidas y programas culturales que les conciernen, se han seleccionado una serie de componentes básicos clasificados en dos grandes bloques, a los que se ha asignado un peso equivalente.

- 1. La participación de los representantes organizados de las minorías** analiza, tanto a nivel nacional como regional/municipal/local, la existencia de mecanismos de consulta y participación de las minorías así como las principales características de dichos mecanismos.
- 2. La participación de los representantes organizados de los profesionales del sector cultural** analiza, tanto a nivel nacional como regional/municipal/local, la existencia de mecanismos de consulta y participación de los operadores del sector cultural así como las principales características de dichos mecanismos.

Para construir el indicador, se debe completar la Tabla de Datos correspondiente insertando, en función del contexto y la realidad nacional, "X", en la casilla "Respuestas" prevista a tal efecto. El indicador de estándar o *benchmark indicator* se construye así de forma automática.

A continuación figura la lista de los elementos que conforman la Tabla de Datos para construir el indicador relativo a la participación de la sociedad civil:

21. *Nuestra Diversidad Creativa*, p 71.



PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS	
Nivel Nacional	
¿Existen mecanismos institucionales o estructuras orgánicas (reuniones periódicas, consejos) que ofrezcan un marco o espacio neutral de diálogo entre representantes de minorías y funcionarios de la administración en los procesos relativos a la formulación, gestión, ejecución y/o evaluación de políticas, medidas y programas culturales que les conciernen? <i>Dichos mecanismos o estructuras pueden estar consagrados exclusivamente a temas culturales o abordar ámbitos más amplios entre los que se incluya la cultura de manera temática o transversal.</i>	
¿Pueden considerarse activos (reunión oficial organizada en los últimos 24 meses)? ¿O no (ninguna reunión oficial se ha celebrado en los últimos 24 meses)?	
¿Tienen un carácter permanente (por ejemplo, consejos)? ¿O ad hoc (por ejemplo, reuniones)?	
¿Sus resoluciones tienen un poder decisorio? ¿O consultivo?	
Nivel regional/municipal/local	
Mismos elementos a nivel regional/municipal/local	
PARTICIPACIÓN DE LOS PROFESIONALES DE LA CULTURA	
Nivel Nacional	
¿Existen mecanismos institucionales o estructuras orgánicas (reuniones periódicas, consejos) que prevean la participación de representantes de los operadores del sector cultural (gremios, asociaciones, redes, etc.) en los procesos relativos a la formulación y ejecución de políticas, medidas y programas culturales que les conciernen?	
¿Pueden considerarse activos (reunión oficial organizada en los últimos 24 meses)? ¿O no (ninguna reunión oficial se ha celebrado en los últimos 24 meses)?	
¿Tienen un carácter permanente (por ejemplo, consejos)? ¿O ad hoc (por ejemplo, reuniones)?	
¿Sus resoluciones tienen un poder decisorio? ¿O consultivo?	
Nivel regional/municipal/local	
Mismos elementos a nivel regional/municipal/local	

Orientaciones para la interpretación de los resultados

- Este es un indicador de estándar o *benchmark indicator*, cuyo rango oscila entre 0 y 1. Un resultado de 1 es un resultado ideal u óptimo. En todos los casos, este indicador, requiere para su interpretación, de un importante esfuerzo de contextualización. En efecto, la interpretación del resultado obtenido diferirá según el contexto nacional y hará falta un análisis cualitativo de los diferentes elementos que componen el indicador para obtener una imagen más completa del grado de promoción de la participación de la sociedad civil por parte de las autoridades públicas en los procesos de formulación y ejecución de políticas, medidas y programas culturales que les conciernen. Conviene en particular analizar de forma independiente los dos bloques que componen el indicador para precisar las características y particularidades de los mecanismos de consulta y participación de los operadores del sector cultural y de las minorías a nivel nacional y regional/municipal/local.
- Algunos elementos que puede ser interesante analizar en base a este indicador son:
 - a. el nivel global de prioridad acordado por las autoridades públicas a la promoción de un sistema de gobernanza cultural participativo;
 - b. las particularidades, desafíos, deficiencias y/o avances existentes en la promoción de la participación de los operadores culturales, por un lado, y las minorías, por otro lado, en los procesos de toma de formulación y ejecución de políticas, medidas y programas culturales que les conciernen;
 - c. la existencia o no de sistemas, mecanismos y modelos que favorezcan que los operadores del sector cultural y las personas pertenecientes a minorías estén adecuadamente representadas y tengan voz en las decisiones que las afecten;
 - d. las eventuales diferencias en el tratamiento a nivel nacional y o regional/local/municipal.

**//////////////////// ORIENTACIONES PARA LA EVALUACIÓN GLOBAL DE LA DIMENSIÓN //////////////////////**

- La lectura cruzada de los distintos indicadores que componen la dimensión de gobernanza e institucionalidad cultural proporciona información sobre la correlación entre la ratificación de instrumentos a escala internacional, el desarrollo de un aparataje normativo y reglamentario a nivel nacional, la formulación de políticas destinadas a ejecutar dicho aparataje normativo y la organización de un sistema institucional y administrativo, incluyendo la infraestructura cultural, que fomente la participación de todos. Una lectura cruzada permite por tanto tener una visión de conjunto del modelo de gobernanza y la “densidad” de la institucionalidad cultural actualmente vigente, que puede ayudar a identificar sus fortalezas y deficiencias, y analizar la articulación de los diferentes eslabones que conforman dicho modelo de gobernanza.
- La correlación de los resultados de los indicadores de esta dimensión con otros indicadores de los IUCD es igualmente clave. En efecto, una lectura transversal de los indicadores de la dimensión de gobernanza e institucionalidad cultural junto a otros indicadores de dimensiones como las de economía, participación y cohesión social o comunicación ofrece informaciones valiosas sobre los niveles de consagración e implementación de los derechos culturales. Asimismo, un análisis detallado de determinados componente de los indicadores de esta dimensión puede ser pertinente para completar o ilustrar los resultados de indicadores de otras dimensiones. Por ejemplo, si la dimensión de economía pone de manifiesto que un sector en concreto contribuye fuertemente (o de forma particularmente débil) a la generación de PIB o de empleo, puede ser de interés estudiar su nivel de cobertura en los planos normativo y político así como las infraestructuras actualmente existentes vinculadas al mismo para obtener indicios sobre su potencial real de desarrollo.