



EL ESTADO DE CHILE Y EL PATRIMONIO CULTURAL:  
EVOLUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS Y RECURSOS PÚBLICOS  
PARA SU PROTECCIÓN (2000- 2019)

POR: MARIA JOSEFINA TOCORNAL COURT

Tesina presentada a la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo  
para optar al grado académico de Magíster en Políticas Públicas

PROFESOR GUÍA:  
Sr. Juan Pablo Couyoumdjian

Santiago de Chile

Marzo 2020

## INDICE

<b>Resumen</b> .....	<b>1</b>
<b>Introducción: antecedentes y estado de la discusión</b> .....	<b>2</b>
<b>I. El patrimonio cultural como un problema de mercados imperfectos</b> .....	<b>6</b>
<b>1.1. Los bienes del patrimonio cultural y los fallos de sus mercados</b> .....	<b>6</b>
a) El doble valor del patrimonio: económico y cultural.....	7
b) La “producción” de patrimonio .....	7
c) Imperfecciones en la definición de los derechos de propiedad.....	8
d) Particularidades de la demanda por patrimonio cultural .....	8
e) El carácter de bienes públicos del patrimonio .....	9
f) Externalidades del patrimonio cultural.....	10
g) Patrimonio como “bien meritorio” .....	10
h) Bienes complementarios .....	11
<b>1.2 Tipología de las intervenciones del Estado en el patrimonio cultural</b> .....	<b>11</b>
a) Propiedad pública del patrimonio .....	12
b) Regulaciones .....	13
c) Restricciones a los derechos de propiedad privada del patrimonio .....	14
d) Incentivos económicos.....	14
e) Privatización de la propiedad o gestión del patrimonio estatal.....	15
f) El poder de la información .....	16
<b>1.3. Modelos de institucionalidad cultural y políticas públicas para el patrimonio</b> .....	<b>17</b>
a) Modelo europeo continental: el caso de España .....	17
b) El modelo inglés: consejos, fundaciones y patrimonio en el Reino Unido .....	20
c) El modelo anglosajón ampliado: aporte privado, incentivos para la conservación del patrimonio y museos en Estados Unidos.....	22
<b>II. Instrumentos y recursos públicos para la protección del patrimonio cultural en Chile entre 2000 y 2017</b> .....	<b>27</b>
<b>2.1 El punto de partida: una versión local del modelo europeo continental</b> .....	<b>27</b>
a) Instituciones y marco legal del patrimonio en Chile a fines del siglo XX.....	28
b) El rol tradicional del Estado chileno en patrimonio: intervención directa y regulación.....	33

c) Los primeros avances hacia un modelo mixto: “políticas culturales”, fondos públicos y donaciones privadas entre 1990 y 2000.....	38
<b>2.2 Nuevos actores, instrumentos y recursos estatales para el patrimonio: 2000-2017.....</b>	<b>47</b>
a) El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y su rol en el patrimonio inmaterial (2000-2010).....	48
b) Patrimonio construido y desarrollo regional: la SUBDERE y el BID.....	54
c) Avances hacia una cooperación público-privada en patrimonio (2010-2014) .....	58
d) Recursos para patrimonio cultural en el presupuesto de la Nación (1999-2019) ..	68
<b>III. Conclusiones: propuestas para nuevas políticas públicas de patrimonio cultural en Chile .....</b>	<b>74</b>
<b>IV. BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>81</b>

## INDICE DE CUADROS

<b>Cuadro N°1:</b> Recursos públicos para patrimonio en Chile, presupuestos de la Nación 1999-2019 (DIPRES .....	<b>36</b>
<b>Cuadro N°2:</b> Fondo del Patrimonio CNCA, proyectos y montos adjudicados 2010-2017 .....	<b>64</b>
<b>Cuadro N°3:</b> Fondos Cultura 2012-2019: Montos y número de proyectos asignados a patrimonio y culturas indígenas (OPC) .....	<b>73</b>

## Resumen

A partir de la década de 1990 un grupo de autores, en su mayoría europeos, ha abordado el problema de la conservación del patrimonio cultural desde el punto de vista de la economía, analizando las características particulares de este tipo de bienes y las imperfecciones que se generan en sus mercados.

Estos economistas concuerdan en que los bienes que una comunidad reconoce como parte de su patrimonio cultural, y especialmente aquéllos de tipo material, tienen el carácter, al menos parcial, de bienes públicos, desde el punto de vista de su consumo. Esta condición explica gran parte de los “fallos” que se producen en el mercado de bienes y servicios ligados al patrimonio cultural, y que justifican en último término la intervención del Estado, para intentar corregirlos a través de distintos tipos de políticas públicas. En los países anglosajones, por ejemplo, se han puesto en marcha diversos mecanismos que buscan incorporar las externalidades positivas asociadas al patrimonio cultural, generando incentivos y arreglos institucionales para acercar la producción de estos bienes a su óptimo social.

Para el caso de Chile este tema fue tratado en 1999 por Klaus Schmidt-Hebbel y Magdalena Krebs, quienes analizan las políticas públicas de protección del patrimonio cultural existentes en ese momento en nuestro país, las instituciones del Estado involucradas, sus modalidades de intervención y los recursos fiscales y privados destinados a este tema<sup>1</sup>. El artículo termina con algunas propuestas de reformas a las políticas de protección del patrimonio cultural

Siguiendo en parte ese esquema de análisis el presente trabajo se enfoca en el período comprendido entre 2000 y 2017, y su objetivo es determinar en qué medida hemos avanzado -o no-, durante las últimas dos décadas en cuanto a instrumentos de protección del patrimonio cultural, recursos estatales destinados a este fin y, en definitiva, en la modernización y diversificación de esta área específica de las políticas públicas.

A modo de conclusión y teniendo a la vista la instalación del nuevo Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, a partir de abril de 2018, planteamos algunas ideas sobre la orientación que nuestras políticas de patrimonio cultural debieran adquirir, a nuestro juicio, en los próximos años. En términos generales postulamos que estas políticas deberían apuntar a promover la cooperación entre el Estado, los actores privados y la sociedad civil, en la conservación y puesta en valor de los bienes, tangibles e intangibles, que conforman el patrimonio cultural de Chile. Sólo así podremos asegurar que muchos más chilenos, no sólo los de hoy sino también los de mañana, puedan conocer, valorar y disfrutar estos inmuebles, objetos o expresiones culturales, reflejo de nuestra identidad como país y por lo tanto factor de cohesión social, y legarlos con orgullo a las nuevas generaciones.

---

<sup>1</sup> Krebs, Magdalena y Schmidt-Hebbel, K., Patrimonio cultural: aspectos económicos y políticas de protección. En *Perspectivas de política, economía y gestión*, (2), 207-245, marzo 1999.

## **Introducción: antecedentes y estado de la discusión**

Durante las últimas dos décadas la discusión en torno al problema de la conservación del patrimonio cultural ha incorporado entre sus componentes el enfoque económico. Ante la pregunta de quién se hace cargo del patrimonio –financiando su investigación, protección, y puesta en valor–, resulta cada vez más relevante establecer puentes entre los académicos y especialistas que se dedican a este campo de la cultura y los responsables de las decisiones económicas y las políticas públicas, ya que éstas últimas inciden decisivamente en la movilización de recursos, estatales o privados, hacia este fin, y por lo tanto influyen en cuáles de esos bienes, tangibles o intangibles, pueden ser preservados en el tiempo, en beneficio de una comunidad.

La definición que adopten las personas sobre lo que merece ser conservado de los bienes representativos de nuestro pasado material o simbólico, dependerá del valor asignado a esos objetos. Las políticas públicas en favor del patrimonio cultural y los recursos que el Estado destine a este tema, entre los muchos otros que parecen urgentes de atender, dependerán asimismo del reconocimiento que hagan las autoridades de una característica particular de estos bienes: los bienes patrimoniales, al igual que los bienes culturales en general, poseen simultáneamente dos dimensiones o tipos de valor: un valor económico y un valor cultural o social, que muchas veces difieren entre sí.

Aunque las primeras publicaciones sobre este tema datan de los años sesenta del siglo pasado, se puede decir que la “economía de la cultura” como especialidad es bastante reciente, ya que aparece como campo de estudio y discusión hacia 1990, cuando se comienza a analizar de qué manera el sector cultural puede contribuir al crecimiento económico de los países. Otras preguntas derivadas de esta primera interrogante son: cuándo se justifica la intervención del Estado a favor del sector cultural; qué políticas públicas pueden aplicarse para potenciar el aporte de la cultura al desarrollo económico; cuánto “vale” la cultura para las personas; y, finalmente cómo se puede estimar el valor económico de un bien cultural<sup>2</sup>.

En la misma época, algunos de estos autores comienzan a publicar sobre lo que podría definirse como una “subespecialidad” dentro de la economía de la cultura, la “economía del patrimonio”, que estudia el comportamiento de los mercados de bienes y servicios asociados al patrimonio cultural.

Un trabajo emblemático en esta línea es el de Alan Peacock, publicado en 1995 con el expresivo título de “Un futuro para el pasado”<sup>3</sup>. Para Peacock el problema central es cómo lograr que el interés colectivo por la preservación del patrimonio, que es percibida como beneficiosa por los ciudadanos, se traduzca en una intervención

---

<sup>2</sup> Entre los autores que más se han dedicado a la economía de la cultura están Sir Alan Peacock (UK) y David Throsby (Australia), quien fue uno de los expositores extranjeros de los seminarios sobre Cultura y Economía organizados por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes en Santiago, en los años 2010 y 2011. Entre los chilenos se puede mencionar a José Miguel Benavente y Juan José Price. Este último hace un resumen de la literatura existente sobre este tema y el estado de la discusión sobre el valor de los bienes culturales, en Racionalidad económica de la política cultural, en *Estudios Públicos* N° 144, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 2016, pp. 165-197.

<sup>3</sup> Peacock, Alan, *A Future to the Past: The political Economy of Heritage*, Proceedings of the British Academy '87, pp. 189-243, 1995.

suficiente y además adecuada por parte del Estado, a través de políticas públicas ad hoc. El artículo explica las características peculiares que tiene la oferta o “producción” del patrimonio – que incluye tanto artefactos y objetos muebles como inmuebles de valor histórico y cultural, además de otras categorías-, y el carácter al menos parcial de bienes públicos que tienen estos objetos, ya que en su consumo no existe rivalidad ni exclusión. Para Peacock esta condición, sumada a la calidad de bien meritorio que tiene el patrimonio cultural, por sus externalidades positivas, justifican la intervención del Estado en la conservación de estos bienes, única manera de superar el problema de producción subóptima que de otra forma provocaría el fenómeno de los “free riders”.

En cuanto a las modalidades de esta intervención, este investigador inglés destaca que el Estado no necesariamente debe hacerse cargo de proveer directamente estos “servicios del patrimonio”, sino que tiene también la opción de aportar financiamiento público para que otros los provean, o incluso, generar incentivos tributarios para que sean las personas y empresas quienes aporten en la provisión de algunos “servicios del patrimonio”, como investigación, restauración, difusión u otros.

En el resto del artículo el autor analiza las formas que puede tomar la transferencia de recursos públicos para apoyar la producción de estos servicios –pagos obligatorios a través de impuestos, pagos voluntarios por parte de los usuarios, o regulación sobre el uso de bienes patrimoniales protegidos- y las fuentes de financiamiento para el patrimonio, estatales y privadas, existentes en el Reino Unido.

El mismo año de la publicación de este trabajo de Alan Peacock se realiza en Sicilia, Italia, una conferencia en la que académicos de diversas nacionalidades analizan el problema del patrimonio cultural desde la perspectiva de la ciencia económica. Los trabajos presentados en este encuentro están recogidos en un libro editado por Michael Hutter (Alemania) e Ilde Rizzo (Italia) en 1997. En esta docena de papers se analiza el carácter de bienes públicos que tienen los objetos del patrimonio cultural, los tipos de intervención que puede desplegar el Estado para proteger estos bienes, ya sea mediante la regulación, acuerdos institucionales o incentivos tributarios a los privados, y se presentan casos de usos combinados, públicos y privados, de ciudades, monumentos o edificios de valor patrimonial<sup>4</sup>.

Otra conferencia internacional, esta vez organizada por el Getty Conservation Institute en Los Angeles, Estados Unidos, en diciembre de 1998, reunió a varios de los autores del libro ya citado de Hutter y Rizzo. El documento respectivo, publicado un año después, resume el estado de la discusión hasta ese momento, haciendo énfasis en la necesidad de promover la cooperación y reflexión interdisciplinaria entre los representantes del mundo de la cultura, los especialistas en conservación y los economistas, si se quiere asegurar la preservación del patrimonio que hoy conocemos, para las futuras generaciones<sup>5</sup>. Junto a las conclusiones del encuentro la publicación incluye el paper de investigación preparado para la conferencia por los profesores holandeses Arjo Klamer y Peter-Wim Zuidhof, en el que se trata el origen y evolución de la aproximación económica al tema del patrimonio cultural, los fallos

---

<sup>4</sup> Hutter Michael y Rizzo, Ilde (editores), *Economic Perspectives on Cultural Heritage*, Macmillan Press Ltd., 1997.

<sup>5</sup> *Economics and Heritage Conservation, A Meeting organized by the Getty Conservation Institute*, December 1998, Getty Center, Los Angeles, USA, 1999, pp-1-22.

de mercado que se producen en este ámbito y las modalidades de intervención gubernamental – también llamadas “soluciones institucionales”-, puestas en práctica hasta entonces en diversos países, con sus impactos, ventajas y desventajas<sup>6</sup>.

El artículo ya citado de Krebs y Schmidt-Hebbel, publicado en marzo de 1999, sigue este mismo enfoque y lo aplica al caso de Chile. Partiendo de la premisa de que los bienes materiales de patrimonio cultural son al menos en parte bienes públicos, desde el punto de vista de su consumo, estos dos autores analizan los fallos de los mercados donde se transan los bienes del patrimonio cultural tangible y describen algunas políticas públicas de protección de patrimonio existentes en ese momento en países desarrollados. Luego describen la realidad chilena en este campo, incluyendo las instituciones involucradas en la protección del patrimonio cultural y los recursos, públicos y privados, destinados a este fin<sup>7</sup>.

La conclusión general del artículo es que la institucionalidad y políticas públicas de patrimonio en Chile son en ese momento claramente limitadas e insuficientes para asegurar su protección, y que el sector privado tiene un papel apenas incipiente en el financiamiento de esta tarea.

Las reformas que los autores proponen para superar esta situación son muy interesantes de analizar desde el presente, porque algunas de ellas se materializaron al menos en parte en los últimos diecinueve años. Por ejemplo, la creación de un fondo público concursable dedicado específicamente al patrimonio (2010); una entidad estatal única que reúna las funciones entonces dispersas en cultura, patrimonio, bibliotecas y monumentos (el actual Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio); y la ampliación de los incentivos tributarios para estimular la participación de los privados, área en la que, como analizaremos más adelante, se ha avanzado algo, pero queda mucho camino por recorrer. En otros ámbitos, como el crecimiento de los recursos estatales permanentes para conservación y protección del patrimonio, o la privatización de la gestión y/o propiedad del patrimonio cultural estatal, los avances son muy menores o no existen.

Otro punto de vista que aporta información valiosa para construir el cuadro general sobre los avances o retrocesos en materia de políticas de patrimonio durante las primeras dos décadas del siglo XXI es el de la evolución de la acción del estado chileno en el campo cultural. En este campo destacan los trabajos del profesor Cristián Antoine, quien analiza cómo surgieron en Chile las primeras “políticas culturales” a partir de la década de 1960, y sostiene que éstas sólo darían paso a “políticas públicas” propiamente tales en cultura a partir de 2010.<sup>8</sup> Dentro de esta misma línea se puede mencionar el artículo de Teresita Chubretovic que analiza el ordenamiento jurídico chileno relacionado con el patrimonio cultural, incluyendo la institucionalidad y los instrumentos de protección existentes en 2017. Su conclusión es que las competencias del Estado en esta materia están dispersas, y sugiere algunas

---

<sup>6</sup> Klamer, Arjo y Zuidhof, Peter-Wim, The Values of Cultural Heritage, en *Economics and Heritage Conservation*, GCI, 1999, ya citado, pp. 23-61.

<sup>7</sup> Krebs y Schmidt-Hebbel, op. cit.

<sup>8</sup> Antoine F., Cristián y Brablec S., Dana, Políticas culturales: la acción del Estado y la sociedad de oportunidades, Libertad y Desarrollo 125, Noviembre 2011; y Antoine, Cristián, Más allá de la acción cultural del Estado. Apuntes para una evolución de las políticas culturales en Chile, *Revista Atenea* N° 511, I Semestre 2015.

medidas que podrían aportar a una efectiva protección e incremento del patrimonio cultural.<sup>9</sup>

Partiendo de los antecedentes ya mencionados, en esta tesina revisaremos la evolución que experimentaron las políticas públicas y los recursos del Estado de Chile destinados al patrimonio cultural entre 1999 y 2017, para terminar planteando nuestras propias recomendaciones en cuanto a la dirección en que deberíamos avanzar como país en este campo.

---

<sup>9</sup> Chubretovic Arnaiz, Teresita, Revista de Derecho Administrativo Económico, PUC, 2017, pp. 153-154, en <http://redae.uc.cl/index.php/redae/article/view/387/370>.

## **I. El patrimonio cultural como un problema de mercados imperfectos**

En este capítulo nos referiremos en primer lugar a las características particulares que tienen los bienes que integran el patrimonio cultural, y que explican los fallos que ocurren en los mercados privados de este sector, desde el punto de vista económico. A continuación presentamos una tipología resumida de las formas en que el Estado interviene en el campo del patrimonio, mediante distintos tipos de políticas públicas, incluyendo aportes de recursos y regulaciones, para intentar subsanar estos fallos de mercado.

### **1.1. Los bienes del patrimonio cultural y los fallos de sus mercados**

En términos simples se suele decir que el patrimonio cultural está compuesto por todos aquellos bienes, tangibles o intangibles, que son expresión y testimonio de la creación humana de una determinada comunidad.

En el patrimonio material se incluyen inmuebles como edificios, ruinas, sitios históricos o arqueológicos; y también bienes muebles como colecciones y objetos culturales físicos de distinto tipo: piezas de artesanía, obras de arte, documentos, pinturas, fotografía, partituras, artefactos, vestuario, etc. El patrimonio inmaterial está formado por manifestaciones como fiestas tradicionales, prácticas religiosas, oficios y saberes, relatos orales, técnicas artesanales, gastronomía y costumbres, entre otras.

Ya sea que se trate de un objeto material o inmaterial, estos bienes que reconocemos como parte del patrimonio de una nación han llegado hasta nosotros debido a que esa comunidad, o algunos de sus miembros, han decidido preservarlos en el tiempo porque les asignan un valor particular: estético, histórico, personal o familiar<sup>10</sup>.

Vistos desde el punto de vista de la economía, y de acuerdo a la definición de David Throsby, los bienes del patrimonio forman parte del conjunto más amplio de los bienes culturales, Según este autor, el sector cultural está formado por un conjunto de bienes y servicios que requieren de creatividad en su producción, transmiten un mensaje o contenido simbólico, e incorporan algún elemento de propiedad intelectual.<sup>11</sup>

El punto central de esta definición es el componente simbólico: los bienes culturales poseen simultáneamente dos dimensiones o tipos de valor, un valor económico y un valor cultural, que pueden diferir mucho entre sí.

El valor económico de un bien cultural - por ejemplo un objeto patrimonial, ya esté exhibido en un museo o en poder de un particular- es su valor económico directo, es decir la utilidad o bienestar que una persona percibe al consumir o producir ese bien o servicio.

---

<sup>10</sup> Krebs y Schmidt-Hebbel, 1999, op cit., p. 3.

<sup>11</sup> Throsby, David, Cultura, economía y desarrollo sustentable, en Cultura y Economía I, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Santiago, 2012, pp. 55- 61. El capital cultural por lo tanto estará integrado por el conjunto de los bienes culturales, ya sean tangibles o intangibles, y forma parte a su vez del capital social de una comunidad. Su valor económico reside en que puede transformarse en fuente de servicios para los consumidores, como ocurre por ejemplo con las visitas de turistas a un museo o lugar de interés patrimonial.

Ese mismo objeto posee también un valor cultural, denominado también “valor no usado” o “valor de no mercado”, equivalente a la contribución o beneficios que ese bien aporta a la sociedad como un todo. En el caso del patrimonio cultural una contribución relevante de estos bienes proviene de este significado o peso simbólico, entendido como la capacidad de expresar un momento de la historia o forma de vida de una comunidad, y así aportar al sentido de identidad o cohesión social de ese grupo humano. El componente simbólico e intangible del patrimonio es el que explica en definitiva que algunos de estos objetos hayan sido preservados por la sociedad hasta el día de hoy.<sup>12</sup>

#### a) El doble valor del patrimonio: económico y cultural.

Una primera imperfección por lo tanto de los mercados de bienes y servicios del patrimonio cultural es que estos objetos o expresiones culturales no poseen un “valor de mercado” que refleje exactamente su real importancia para las personas. Puede decirse que los bienes del patrimonio cultural no se “transan” en el mercado, o, si son transados, el precio obtenido o pagado no refleja ese doble valor, económico y social al mismo tiempo.

Un ejemplo simple de este problema podría ser la espada del general Manuel Bulnes, Presidente de Chile entre 1841 y 1851, sustraída en 2016 desde el Museo Histórico Nacional de Santiago. Si este bien llega a ser transado, por ejemplo en el mercado informal de antigüedades, se generará un precio por él que reflejará el valor del metal y las piedras preciosas que contiene, pero no el valor histórico del objeto para los chilenos. Es probable que ese segundo valor, que es inherente al objeto, se pierda para siempre junto con la espada si ésta es modificada, destruida, o queda fuera del acceso del público.

Este caso sirve también para ilustrar que aunque el valor económico de un bien cultural es fácil de medir –el valor de la espada robada puede estimarse en pesos o dólares-, su valor cultural o simbólico es mucho más difícil de calcular.<sup>13</sup>

#### b) La “producción” de patrimonio

Otra particularidad del patrimonio cultural es que su producción no se comporta como la del resto de los bienes de mercado, ya que no responde necesariamente a los cambios en la demanda: el patrimonio no puede ser “producido” a pedido del consumidor.

El patrimonio cultural se incrementa en realidad no a través de la producción sino por acumulación. El stock de bienes patrimoniales disponibles para el consumo o disfrute de una comunidad, en un momento dado, aumenta en la medida de que se agregan a él nuevos bienes que son “descubiertos” o definidos como valiosos por ciertas personas –generalmente expertos en el tema-, y por lo tanto recuperados y exhibidos, con lo cual quedan al alcance del público. Este mismo *stock* se reduce si el flujo de bienes patrimoniales agregados a la oferta es inferior a la cantidad de bienes

---

<sup>12</sup> Hutter, M., Rizzo, I., op. cit., pp. 3-6.

<sup>13</sup> El robo ocurrió el 3 de agosto de 2016, y por él fueron detenidas dos personas, uno de ellos condenado a cuatro años de libertad vigilada. Sin embargo hasta hoy no hay esperanzas respecto a la recuperación del objeto; se estima que la espada pudo haber sido reducida o fundida para vender las joyas y el metal por separado. Véase artículo en <http://www.latercera.com/noticia/como-es-la-espada-de-manuel-bulnes-que-robaron-del-museo-historico-nacional/>.

que se deterioran o destruyen en ese mismo período, y que suele ser muy alta. Además, si un objeto o edificio de valor histórico o simbólico se destruye, es imposible recuperarlo. En este sentido se puede decir que el patrimonio cultural, al igual que el patrimonio natural, es un recurso económico “no renovable”.

Otra forma de incrementar el stock disponible de patrimonio es la conversión de objetos muebles o inmuebles en manos privadas en bienes que sí estén abiertos al uso o disfrute público, por ejemplo mediante su inclusión en listas oficiales de sitios históricos o monumentos nacionales protegidos, restricciones a su exportación o la imposición a sus dueños del deber de exhibirlos o abrir sus puertas.

Finalmente las tecnologías permiten hoy, en cierta forma, “re-producir” el patrimonio -no crear patrimonio desde la nada- aumentando la oferta disponible de estos bienes mediante libros, réplicas, copias físicas o digitales, o bien exhibición on-line de las piezas, que las ponen al alcance de un número mayor de consumidores, superando las restricciones del territorio, tiempo o lugar.<sup>14</sup>

### c) Imperfecciones en la definición de los derechos de propiedad

Un último aspecto de la oferta de patrimonio cultural que puede generar fallos en sus mercados es la definición poco clara de los derechos de propiedad sobre estos bienes. Si el propietario de un bien cultural, por ejemplo un palacio, iglesia o escultura instalada en la vía pública, no está bien identificado, o sus derechos no son bien resguardados, es muy probable que éste sea sobreexplotado, vandalizado o destruido, es decir, que se produzca una clásica “tragedia de los comunes”.<sup>15</sup>

### d) Particularidades de la demanda por patrimonio cultural

Desde el punto de vista de la demanda, el patrimonio presenta también varias particularidades que pueden generar imperfecciones en los mercados donde se transan estos bienes y servicios.

Para comenzar, existen varios tipos de demanda por el patrimonio cultural. Los individuos pueden estar interesados en adquirir este tipo de bienes para gozarlos personalmente, o porque ven en ellos oportunidades de inversión. Como propietarios privados, ni ellos ni sus herederos están obligados a compartir el disfrute de ese bien. En cambio los museos e instituciones, públicas o privadas, buscan adquirir estos artefactos para proveer de ellos a otros, los espectadores o visitantes de estos espacios. Una tercera fuente de la demanda por patrimonio cultural sería el interés de la academia, los especialistas o investigadores que quieren estudiar estos objetos, y por lo tanto necesitan acceder a ellos.

De lo anterior se desprende que existe una demanda de bienes y servicios de patrimonio por parte de las actuales generaciones –visitas, exposiciones, videos, libros- para consumir estos objetos hoy, y una demanda de estos mismos servicios pero para las futuras generaciones, representada por la adquisición de objetos para su preservación, conservación e investigación, inclusive si no son expuestos al público.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Peacock, Alan, op. cit., p. 195; Krebs y Schmidt-Hebel, op. cit., p. 5.

<sup>15</sup> Schmidt-Hebbel, Klaus, Bienes culturales complejos, comentario a la conferencia de Juan José Price Elton, en Estudios Públicos N° 144, primavera 2016, pp. 201-202.

<sup>16</sup> Peacock, op. cit., p. 195.

### e) El carácter de bienes públicos del patrimonio

Una característica crucial de la demanda de bienes del patrimonio cultural es que éstos pueden ser consumidos, muchas veces, sin exclusión y sin rivalidad, lo que los transforma, al menos en parte importante, en bienes públicos. El ejemplo clásico para ilustrar este problema es el de un edificio de valor histórico, una fachada o un barrio completo de interés patrimonial. Una vez que estas construcciones están restauradas o conservadas, es imposible excluir a ninguna persona del beneficio que genera ese proceso de recuperación, ya que cualquiera puede contemplar el resultado, aunque sea desde el exterior. Al mismo tiempo el consumo de una persona que disfruta de ese bien, o del servicio que permitió conservarlo, no es rival respecto al consumo de ese mismo edificio o fachada por parte de otros individuos.

Esta condición al menos parcial de bien público, o de bien mixto -en parte privado y en parte público-, en cuanto a la forma en que es consumido, genera uno de los principales fallos en el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios asociados al patrimonio cultural.

Si su consumo puede ser realizado por un gran número de individuos en forma simultánea, sin rivalidad y sin exclusión, no existe incentivo para que cada individuo aporte a la conservación del patrimonio, en beneficio mío personal o de las siguientes generaciones. Este fenómeno del *free rider* provoca que el mercado por sí solo sea incapaz de solucionar el problema y, como consecuencia, la producción de bienes de patrimonio o servicios que permitan acceder o contar con él en buenas condiciones será siempre menor al óptimo social.

Los autores ya citados coinciden en destacar que la condición de bien público del patrimonio cultural no depende de su propiedad -si pertenece a un particular o su dueño es el Estado-, sino de la forma en que se produce su consumo. Así, una pieza u objeto de alto valor patrimonial, en manos de un propietario privado, puede tener carácter de bien público si está exhibida o al alcance ilimitado de otros, por ejemplo en un museo cuyo acceso es gratuito. En contraste ese mismo objeto, si es propiedad del Fisco pero permanece guardado, sin ser estudiado o restaurado, o es disfrutado sólo por un funcionario gubernamental en su oficina, ya no es un bien público en cuanto a su consumo, sino un bien privado.

Krebs y Schmidt-Hebbel advierten que es probable que la mayoría de los bienes del patrimonio cultural no sean bienes públicos puros, porque el consumo público de ellos puede reducir en parte la utilidad del consumidor que quiera consumirlos en forma privada, es decir, existiría parcialmente rivalidad. Sin embargo, su conclusión es que los objetos del patrimonio material, muebles o inmuebles, “corresponden a bienes con un componente importante de bien público, porque su consumo -uso y goce- por parte de un individuo no excluye o impide el consumo de otro”<sup>17</sup>.

El componente de bien público de estos bienes es una de las justificaciones más fuertes para la intervención del Estado en el campo del patrimonio cultural, que buscaría corregir estos fallos del mercado. Como se verá en la sección siguiente la intervención del Estado puede tomar distintas formas, pero apuntará siempre a maximizar el componente de bien público del patrimonio, promoviendo que estos bienes sean consumidos en lo posible sin exclusión y sin rivalidad.

---

<sup>17</sup> Krebs y Schmidt-Hebbel, 1999, op. cit., pp.5-6.

#### f) Externalidades del patrimonio cultural

Junto con su carácter de bienes públicos, las externalidades positivas del patrimonio cultural son otra fuente relevante de fallos en los mercados donde se transan estos bienes. Esto sucede porque los bienes del patrimonio tienen un valor social, además del económico, que no se ve reflejado en los precios que se paga por ellos. ¿Cuánto valor aportan a Chile como país la existencia de las fiestas tradicionales de la zona norte, con sus bailes chinos, las iglesias de Chiloé o del Altiplano, o la artesanía en crin de Rari? Cualquiera de estas manifestaciones tiene a la vez un valor económico y cultural, tanto para chilenos como para extranjeros. Sin embargo cuando visitamos estos lugares, observamos una fiesta o compramos los productos a los artesanos, el precio que pagamos como consumidores por estos bienes o servicios no incorpora la totalidad de ese valor. La consecuencia práctica es que, al igual que ocurre con la investigación avanzada, el arte o la educación, los proveedores de estos bienes reciben por ellos un precio inferior al que deberían obtener, y su producción termina siendo insuficiente o sub-óptima desde el punto de vista social.<sup>18</sup>

Las externalidades positivas de la producción de patrimonio cultural se pueden ilustrar también con el caso de una casa restaurada, como las que existen en el campo chileno, por ejemplo en el valle de Colchagua. La restauración de esta casona beneficiará no sólo a quien financió la obra, el propietario privado, sino también al resto de los vecinos y a la localidad, que aumentará su atractivo, y por ende recibirá más visitas de turistas. Los hoteles cercanos verán aumentar su demanda por habitaciones, los restaurantes y el comercio de la zona tendrán más clientes y se crearán nuevos empleos. De esta forma la utilidad generada llegará a muchas más personas, que no pagaron por los servicios de restauración que gatillaron todo este proceso de creación de valor.<sup>19</sup>

Entre las externalidades positivas del consumo de patrimonio cultural se destacan su aporte ya mencionado al sentido de identidad y cohesión de los miembros de una comunidad. El consumo y producción de este tipo de bienes estimula también la demanda y por lo tanto eleva la calidad de la oferta de otros bienes o servicios públicos, como puede ser la educación, la ciencia, o la preservación del medio natural de un país.<sup>20</sup>

#### g) Patrimonio como “bien meritorio”

El patrimonio es mencionado por algunos autores como uno de los “bienes meritorios”. Por falta de información o racionalidad en los consumidores, estos no son capaces de percibir la utilidad o rentabilidad personal que les aportaría el consumo de estos bienes, expresado por ejemplo en la visita a un lugar histórico, un museo o exposición, o la compra de un objeto de valor patrimonial. Como consecuencia se produce una baja demanda por estos servicios.

A diferencia de los fallos anteriores, que pueden ser calificados de objetivos, en cuanto a que el mercado no es capaz de proveer los bienes en la cantidad adecuada,

---

<sup>18</sup> Pindyck, Robert y Rubinfeld, Daniel, Microeconomía, Pearson Educación S.A., 2009, Capítulo 18, Las externalidades y los bienes públicos.

<sup>19</sup> Klammer y Zuidhof, en Getty Conservation Institute, 1998, op.cit., pp. 28-44.

<sup>20</sup> Schmidt-Hebbel, 2016, op.cit., p. 201.

el problema del bien meritorio cae en la categoría de un fallo normativo: la afirmación de que los individuos no son capaces por sí mismos de tomar las decisiones que les producen más bienestar –en este caso consumir patrimonio- es una opinión moral o política del observador que llega a esta conclusión. Como consecuencia, los funcionarios del Estado optan por tomar estas decisiones en lugar de los ciudadanos, o bien buscan medidas que modifiquen el patrón de consumo de las personas.<sup>21</sup>

#### h) Bienes complementarios

Otra fuente de fallos del mercado proviene del hecho de que con frecuencia el patrimonio cultural está compuesto por bienes que son complementarios en su consumo. En especial los bienes muebles -artefactos, objetos, piezas arqueológicas, etc- se pueden apreciar y comprender en plenitud cuando están cerca de su lugar de origen o al menos acompañados de otros bienes culturales –ruinas, construcciones, documentos - que permiten hacerse una idea del contexto físico o temporal al cual pertenecen. Esta externalidad de consumo conjunto de los bienes de patrimonio se destruye cuando el objeto es separado de su contexto original o las partes de una misma obra se distribuyen entre varios museos. Esto es lo que sucede con el “huaqueo” de sitios arqueológicos, una forma de apropiación privada ineficiente en la que las piezas son extraídas con tecnología atrasada y luego comercializadas en el mercado informal, con lo cual se deterioran y se pierde además la posibilidad de investigar y entender los objetos de ese sitio en su conjunto.<sup>22</sup>

Para completar esta taxonomía de fallos de mercado se podría agregar que, al igual que otros bienes culturales, el patrimonio es un bien relacional, ya que la demanda de un individuo por consumirlo aumentará proporcionalmente con el consumo de ese mismo bien por parte de otras personas, en una especie de “efecto imitación”.

El hecho de que los bienes de patrimonio presenten al mismo tiempo dos o más de estas fallas de mercado permite según Schmidt-Hebbel calificarlos como bienes culturales complejos.<sup>23</sup>

En la siguiente sección presentamos una tipología de las formas de intervención pública que se aplican en diversos países para intentar subsanar estos fallos de mercado en los bienes y servicios del patrimonio cultural.

## **1.2 Tipología de las intervenciones del Estado en el patrimonio cultural**

Desde el punto de vista económico, los fallos ya descritos en el funcionamiento de los mercados asociados a los bienes de patrimonio constituyen la principal justificación de la intervención estatal en este sector. Sin embargo, según algunos autores, este argumento es necesario pero no suficiente, dado que también existe la posibilidad de los fallos del Estado. Estos se producen cuando las decisiones de políticas y asignación de recursos públicos se ven coartadas por la presión de grupos

---

<sup>21</sup> Peacock, op. cit., pp. 206-209; Kramer y Zuidhof, op. cit., pp. 30-31.

<sup>22</sup> Krebs y Schmidt-Hebbel, op.cit., pp. 6-7.

<sup>23</sup> Schmidt-Hebbel, 2016, op. cit., p. 202.

organizados, o los instrumentos aplicados no son adecuados, están mal diseñados o producen efectos indeseados.<sup>24</sup>

Hecha esta salvedad, a continuación nos referiremos a las modalidades que puede adoptar la intervención del Estado en el patrimonio cultural, desde las más tradicionales y generalizadas, originarias de Europa continental, hasta las más innovadoras y específicas, propias de los países anglosajones.

Todas estas intervenciones o políticas apuntan a corregir, de una u otra forma, los fallos que ocurren con frecuencia en los mercados de patrimonio cultural. Es importante señalar que en la tipología que presentamos a continuación no pretendemos analizar las distintas políticas desde el punto de vista de la “eficiencia” del gasto fiscal realizado. Creemos que ese estudio excede los límites del presente trabajo y además sólo podría hacerse respecto a casos concretos de aplicación de cada tipo de instrumento, y cuyos resultados serán seguramente diferentes dependiendo del país o comunidad donde se apliquen.

Las políticas públicas de patrimonio cultural pueden tomar la forma de una intervención estatal directa o indirecta. La intervención directa es aquella en que el Estado se hace cargo de proveer a la sociedad los bienes y servicios de patrimonio que el mercado no fue capaz de producir. La indirecta se caracteriza porque el Estado entrega recursos financieros o de otro tipo a entes privados o del tercer sector – empresas, particulares, organizaciones sin fines de lucro-, para que ellos tomen en sus manos la provisión de estos bienes. Esta modalidad requiere de un sistema de incentivos a los actores privados, para que cumplan efectivamente este rol.

#### a) Propiedad pública del patrimonio

La manera más directa en que el Estado interviene en el patrimonio cultural es la propiedad pública de estos bienes. Esto significa que el Estado adquiere, mantiene y gestiona parques, sitios históricos, edificios, museos, colecciones, obras de arte, archivos y otros bienes físicos, haciéndose por lo tanto responsable de su resguardo y conservación, en reemplazo de los ciudadanos.

Esta situación es bastante común en el área europea continental y desde allí se expandió como modelo inicial a los países de América Latina que nacieron como colonias de estas mismas potencias.

Entre las críticas que se hacen a la propiedad directa del patrimonio por parte del Estado están los costos alternativos de esa asignación de recursos y la pregunta por la eficiencia de la intervención: ¿es posible que el gobierno pudiera haber hecho un mejor uso de esos fondos?; o bien, ¿alguien más podría haber adquirido ese bien y gestionarlo de mejor forma?.

Por otro lado, la compra por parte del Estado es a veces el último recurso, la “red de seguridad” que puede salvar un patrimonio en peligro inminente de ser destruido. En algunos casos un organismo o agencia gubernamental puede aportar, además de los recursos financieros, la experiencia y capacidad de coordinación que se requiere para liderar proyectos de conservación del patrimonio material a gran escala. Las desventajas de la propiedad y gasto público del Estado en patrimonio son las mismas de toda situación de agencia, ya que inevitablemente existirá un grupo restringido de

---

<sup>24</sup> Price Elton, Juan José, Racionalidad económica de la política cultural, en *Estudios Públicos* N° 144, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 2016; Schmidt-Hebbel, 2016, op cit.

personas que adoptará las decisiones sobre qué propiedades u objetos patrimoniales adquirir, el precio a pagar por ellos, o cuánto destinar a la mantención de cada uno.<sup>25</sup>

También se puede decir que este mecanismo está asociado a una visión más bien paternalista: es el Estado el que decide qué parte del patrimonio merece o debe ser protegido y toma estas decisiones en lugar de los individuos, ya que estos no reconocen el valor o aporte que significa para cada uno de ellos, en términos de rentabilidad personal, la existencia o disponibilidad de estos “bienes meritorios”.

El ejemplo clásico de patrimonio adquirido y operado por el Estado es el de los museos nacionales. A ellos se suelen agregar agencias o servicios públicos que se encargan de la investigación, restauración y puesta en valor de los bienes de interés patrimonial, tangibles o intangibles.<sup>26</sup>

Otra variante de la intervención estatal directa en el patrimonio es la transferencia de financiamiento desde organismos del Estado a museos, centros culturales o instituciones, públicas o privadas, mediante subvenciones anuales o aportes para proyectos relevantes, por ejemplo de recuperación. El factor político es fundamental en este caso, ya que los destinatarios de estos aportes son definidos dentro del servicio estatal por las autoridades de turno en ese momento, como parte de su presupuesto anual.<sup>27</sup>

#### b) Regulaciones

La segunda herramienta de intervención, también con larga trayectoria en los países europeos occidentales, es la regulación, que consiste en la definición por parte del Estado de los bienes que deben ser considerados patrimonio, y su posterior incorporación a listados o categorías de bienes protegidos. En este caso un organismo o comité gubernamental ad-hoc define explícitamente qué objetos son declarados o “enlistados”, cuál es el proceso a seguir para realizar la declaratoria y las consecuencias que ella tiene: qué modificaciones se permiten en estos bienes, las obligaciones de mantención que asumen sus propietarios y la forma en que deben estar abiertos o accesibles al público.

Otras regulaciones afectan directamente al funcionamiento de los mercados de bienes del patrimonio, prohibiendo la exportación y venta de ciertos objetos, como obras de arte, piezas arqueológicas, o bienes que forman parte de los listados ya mencionados. Las disposiciones ya mencionadas son denominadas regulaciones “duras”, ya que prescriben el comportamiento de las personas. La regulación “blanda” es la que orienta ese mismo comportamiento, tratando de promover ciertas actitudes hacia estos bienes. En ella se incluyen las diversas convenciones internacionales sobre

---

<sup>25</sup> Klamer y Zuidhof, en Getty Conservation Institute, 1998, op.cit., p. 40.

<sup>26</sup> En Chile el principal servicio público dedicado al patrimonio es la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, DIBAM, creada en 1929. De ella dependen tres museos “nacionales”, el Museo Histórico Nacional, Museo Nacional de Historia Natural y Museo Nacional de Bellas Artes, y el Centro Nacional de Conservación y Restauración (CNCR), creado en 1982, que presta servicios a estos y los otros 24 museos públicos que forman parte de la red. DIBAM. (véanse detalles en [www.dibam.cl](http://www.dibam.cl), Subdirección de Museos).

<sup>27</sup> Esto es lo que hacen en Chile la DIBAM, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) con sus “aportes a instituciones externas”, y la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior (SUBDERE) en su Programa de Recuperación de Patrimonio. Véase el capítulo 3, más adelante, sobre las modalidades de estas transferencias, sus beneficiarios y las tendencias que se observan en ellas entre 1999 y 2017.

patrimonio, como la Convención de la UNESCO de 1970 contra el tráfico ilícito de bienes culturales, y que fue ratificada por Chile recién en octubre de 2014.<sup>28</sup>

### c) Restricciones a los derechos de propiedad privada del patrimonio

Con frecuencia las regulaciones van acompañadas de limitaciones legales a los derechos de los propietarios de los bienes. En general los propietarios privados conservan la propiedad de sus bienes pero, cuando estos son “enlistados”, sus dueños se ven restringidos en algunos de sus derechos de uso y goce, ya que no pueden modificar, ampliar o restaurar estas construcciones, desarrollar otros proyectos en ese terreno, e incluso en algunos casos tampoco revenderlos libremente.<sup>29</sup>

En Chile, por ejemplo, ciertas categorías de bienes, como los objetos paleontológicos y arqueológicos y los que componen el patrimonio subacuático, ya descubiertos o por descubrir, pertenecen legalmente al Estado. Cualquier persona que encuentre este tipo de objetos tiene la obligación de informar del hallazgo y entregarlos al Consejo de Monumentos Nacionales.<sup>30</sup>

Varios países establecen también la obligación para los dueños de los bienes protegidos o declarados, de mantenerlos y evitar su deterioro, lo que puede implicar una carga económica importante. A veces este “gravamen” a la propiedad privada es compensado, al menos en parte, por subvenciones públicas para la restauración o exenciones tributarias para el propietario.

Finalmente muchos estados aplican restricciones a la exportación de los bienes de patrimonio cultural que están incluidos en las diversas categorías de protección, lo cual también afecta a sus propietarios.<sup>31</sup>

### d) Incentivos económicos

A diferencia de la propiedad del patrimonio y las regulaciones, los incentivos son una forma de intervención que permite al Estado influir en la protección del patrimonio, sin participar directamente en esta tarea.

Los incentivos buscan moldear la conducta de los individuos, promoviendo en ellos ciertas acciones necesarias para la preservación del patrimonio y que de otra forma éstos no ejecutarían. En general los incentivos están dirigidos a las personas naturales o a las instituciones sin fines de lucro, y pueden tener la forma de subsidios, transferencias monetarias, exenciones o rebajas de impuestos y la posibilidad de

---

<sup>28</sup> Klamer y Zuidhof, op.cit., pp. 40-41. Chile promulga la Convención UNESCO de 1970 contra el tráfico ilícito de bienes culturales, 1/10/2014, en <http://www.monumentos.cl/prensa/noticias/chile-promulga-convencion-unesco-1970-lucha-trafico-ilicito-bienes-culturales>. Otras convenciones relevantes de UNESCO son las referentes a la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001) y la de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003), en [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=12025&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=-471.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=12025&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=-471.html).

<sup>29</sup> Klamer y Zuidhof, op.cit., pp. 41-42.

<sup>30</sup> Ley N° 17.388 de 1970, Legisla sobre Monumentos Nacionales (D.O. de 4/02/1970); Decreto Supremo N° 484 de 1990, Ministerio de Educación: Reglamento sobre Excavaciones y/o Prospecciones Arqueológicas, Antropológicas y Paleontológicas (D.O. de 2/04/1991); en Consejo de Monumentos Nacionales, Ley N° 17.288 de Monumentos Nacionales y Normas Relacionadas, Santiago, 2010.

<sup>31</sup> Krebs y Schmidt-Hebbel, op.cit., p. 10.

deducir de éstos los gastos efectuados en mantención, recuperación o puesta en valor de bienes patrimoniales.<sup>32</sup>

La utilización de incentivos económicos a los privados y las organizaciones sin fines de lucro es frecuente en los países anglosajones, especialmente en Estados Unidos. En este país los museos y otras organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la preservación del patrimonio cultural disfrutan de exenciones al impuesto de compraventa de las entradas y los servicios que venden, y a los impuestos de bienes raíces. Además los individuos pueden deducir del impuesto a la renta una gran parte de sus herencias y donaciones cuando los destinatarios son organizaciones sin fines de lucro, incluyendo museos, fundaciones y otras instituciones que manejan patrimonio. Lo mismo aplica para las empresas, hasta un límite del 5% de sus utilidades.

Por último los dueños de edificios “listados” como patrimonio en Estados Unidos pueden deducir de su base tributaria del impuesto a la renta los gastos que realicen en su preservación.<sup>33</sup>

En el caso de Chile, una herramienta de incentivo que ha sido relevante para promover la participación de privados en la protección, recuperación y puesta en valor del patrimonio cultural es la Ley de Donaciones Culturales, promulgada en 1990 y modificada en 2014, y a la que nos referiremos en detalle en el capítulo siguiente.<sup>34</sup>

#### e) Privatización de la propiedad o gestión del patrimonio estatal

Un paso más allá de los incentivos económicos es el traspaso a los privados de la propiedad y/o la gestión de inmuebles patrimoniales que son de propiedad estatal. La principal justificación de esta “privatización” del patrimonio público es la convicción de que la administración privada puede alcanzar niveles de eficiencia mayores en la producción de los bienes y servicios necesarios para la protección del patrimonio cultural.

Un ejemplo destacado de este caso es el del National Trust, la fundación privada más grande del Reino Unido y principal proveedor de los “servicios de patrimonio” en ese país, que posee más de 500 propiedades entre casas y edificios históricos, parques, jardines y monumentos, que ha adquirido a través de donaciones, legados y también por traspasos de parte del estado británico.<sup>35</sup>

Esta figura de administración privada del patrimonio público es muy poco común fuera del mundo anglosajón. En Chile se podría decir que los casos más cercanos son los parques nacionales, terrenos o lugares históricos de propiedad fiscal cedidos para

---

<sup>32</sup> Klamer y Zuidhof, op.cit., p. 41.

<sup>33</sup> Krebs y Schmidt-Hebbel, op.cit., pp. 10-11. El sistema de incentivos tributarios de Estados Unidos y sus diferencias con el caso chileno son estudiados en detalle por Ignacio Irrázaval y Julio Guzmán en “Incentivos tributarios para instituciones sin fines de lucro: análisis de la experiencia internacional”, Estudios Públicos 77, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2000; y por Matías Rivera en “A comparative study of Individual Philanthropy in the U.S. and Chile”, Tesis de grado, Santiago, Escuela de Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010.

<sup>34</sup> Artículo 8 de la Ley N°18.895, reformada el 26 de Mayo de 2013, por la Ley N°20.675, que entró en vigencia a partir del 1 de Enero de 2014.

<sup>35</sup> Para más detalles véase la sección siguiente y <https://www.nationaltrust.org.uk/>

su administración a instituciones sin fines de lucro, comunidades indígenas o empresas, que se encargan de administrarlos u operarlos en concesión, prestando servicios a los visitantes y velando por su cuidado y protección. Es lo que sucede por ejemplo con el Fuerte Bulnes en Magallanes o el Pukará de Quitar en San Pedro de Atacama.

#### f) El poder de la información

Otra forma que tiene el Estado de intervenir en la protección del patrimonio cultural son las acciones de información y educación hacia los ciudadanos. Por esta vía se puede lograr, a un costo relativamente bajo, aumentar el conocimiento y valoración de los bienes del patrimonio por parte de la comunidad. De esta manera se incrementa la demanda por patrimonio, es decir el interés por consumirlo. Un mayor consumo privado generará más oferta por los servicios asociados al patrimonio, su protección, investigación y difusión, y con ello más “mercado”, mejor precio y más producción de estos bienes.

La educación patrimonial, formal o informal, busca que los individuos “internalicen” las externalidades positivas de consumir y producir patrimonio. Al desaparecer este fallo de externalidad el valor agregado o social del patrimonio tiende a incorporarse en sus transacciones y queda mejor reflejado en el precio pagado por estos bienes y servicios.<sup>36</sup>

Las herramientas de intervención ya señaladas pueden agruparse en dos grandes familias de políticas públicas. La primera está formada por instrumentos que buscan incrementar la oferta del patrimonio cultural -es decir solucionar el problema de la producción subóptima de estos bienes- a través de la propiedad o financiamiento estatal, o de la provisión de estos por parte de los actores privados, que actuarán como respuesta a incentivos económicos o porque directamente se les ha traspasado a ellos su gestión y administración.

Otra forma de aumentar la oferta de patrimonio es sustraer algunos bienes del ámbito del mercado, mediante regulaciones legales o restricciones a la propiedad privada. De esta manera se logra que estos bienes gocen de protección legal ante eventuales intentos de destrucción, y queden, al menos en parte, en una situación que permita su eventual disfrute por un número más amplio de personas.

El segundo grupo incluye todas las políticas que apuntan a aumentar la demanda por patrimonio. Aquí el objetivo es enfatizar el componente de bien público de los bienes patrimoniales, promoviendo su consumo sin rivalidad y sin exclusión. La educación en patrimonio y su valoración por parte de los ciudadanos son también una forma de aumentar la demanda y el consumo de estos bienes y servicios.

La gama de instrumentos utilizados por un Estado para estimular la producción de bienes asociados al patrimonio cultural y garantizar su preservación presenta importantes diferencias entre los países, que están asociadas a la institucionalidad cultural y al espacio que se asigna en cada uno de ellos a la iniciativa privada en este campo.

En la siguiente sección analizaremos la influencia que tienen estos modelos en el desarrollo y aplicación de políticas públicas a favor del patrimonio cultural.

---

<sup>36</sup> Krebs y Schmidt-Hebbel, op.cit., pp. 11-12.

### **1.3. Modelos de institucionalidad cultural y políticas públicas para el patrimonio**

Dentro de los países occidentales se pueden observar, a partir de la segunda mitad del siglo XX, tres modelos diferentes en cuanto al papel que asume el Estado en el desarrollo cultural. Cada uno de ellos se caracteriza por la presencia de cierto tipo de instituciones gubernamentales dedicadas a cultura, arte y patrimonio, y por políticas públicas que promueven, en menor o mayor medida, la participación de los actores privados, con o sin fines de lucro, en el financiamiento de la actividad cultural.

Un primer modelo es el que se conoce como Estado Arquitecto, propio de los países de Europa Continental y del Este. En ellos es el nivel central del gobierno, formado por políticos y burócratas, quien “diseña” la política cultural y decide discrecionalmente qué actividades de este campo merecen ser financiadas, y por lo tanto quiénes reciben fondos públicos.

El segundo es el del Estado Patrocinador, asociado tradicionalmente al Reino Unido y los países anglosajones que forman parte de su esfera de influencia directa. En este modelo el Estado delega sus funciones de asignación de recursos públicos para la cultura en organismos o comités autónomos, también conocido como consejos -Art Councils-, integrados por expertos, y son ellos quienes deciden cuáles instituciones, personas o proyectos reciben apoyo estatal.

El tercer modelo es el del Estado Facilitador, representado por Estados Unidos, en el que el gobierno central prácticamente no interviene directamente, sino que incentiva, por medio de franquicias tributarias o de otros instrumentos, el financiamiento privado de las artes y la conservación del patrimonio cultural.<sup>37</sup>

Antes de analizar estos modelos es importante recordar que se trata siempre de simplificaciones de la realidad, ya que ninguno de ellos se da en forma químicamente pura. En los países que formaron parte de la ex Cortina de Hierro, por ejemplo, el gran aparato estatal que mantenía el control sobre la cultura se ha visto debilitado después de la caída de los regímenes socialistas. En Francia, Alemania y España la crisis económica iniciada en 2008-2009 ha golpeado con gran fuerza los presupuestos públicos para cultura, obligando a los estados a adoptar legislaciones más favorables para el mecenazgo y las donaciones privadas. En Estados Unidos existen asignaciones gubernamentales menores a programas culturales, que conviven con un activo mundo de fundaciones y aportes filantrópicos de empresas y personas.

A continuación describiremos brevemente los tres modelos, ilustrando cada uno con un caso representativo con el fin de describir la forma en que inciden en las políticas públicas de patrimonio cultural y en los instrumentos de intervención aplicados por el Estado en este campo.

#### **a) Modelo europeo continental: el caso de España**

En Europa continental el Estado ha jugado tradicionalmente un rol relevante en el diseño de las políticas culturales, que lo convierte en la principal fuente de financiamiento para las organizaciones, programas y proyectos relacionados con arte, cultura y patrimonio. En estos campos la institucionalidad pública suele ser robusta –

---

<sup>37</sup> Price, op. cit., pp. 180-181.

por lo general toma la forma de un ministerio- y se despliega por todo el territorio a través de los distintos niveles jerárquicos de la administración, desde el gobierno central hasta los municipios.

En cuanto a las modalidades de involucramiento público en el problema del patrimonio cultural, en estos países predominan claramente las formas de intervención directa, en las que el Estado es propietario de parte importante del patrimonio, aporta recursos para adquirir este tipo de bienes y/o financia su mantenimiento, conservación y restauración.

Por lo general esta propiedad y gestión pública del patrimonio cultural va acompañada de limitaciones legales a la propiedad, uso y goce de estos bienes por parte de los privados, establecidas a través de la creación de categorías o listas de bienes protegidos y restricciones a la exportación de los objetos incluidos en ellas.

Un caso ilustrativo de este modelo, que como veremos más adelante se replica en gran parte en Chile, es el de España. La institucionalidad pública dedicada al patrimonio en este país depende del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y su cabeza visible es el Instituto del Patrimonio Cultural Español (IPCE), cuya misión es “la investigación, conservación y restauración de los bienes que conforman el Patrimonio Cultural”. Las tareas del IPCE abarcan la elaboración y ejecución de los planes de conservación de inmuebles, libros, documentos, colecciones y bienes muebles, además del manejo de toda la documentación relacionada con el patrimonio español, actividades de investigación y publicaciones. El edificio sede del IPCE en Madrid posee además una impresionante biblioteca y archivo, y varios laboratorios de conservación.<sup>38</sup> Las competencias del IPCE se replican en instituciones públicas reguladoras del patrimonio en cada uno de los territorios autonómicos que componen el estado español. En Andalucía por ejemplo, ese papel le corresponde al Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico.<sup>39</sup>

La legislación española protege los bienes del patrimonio cultural y establece una serie de obligaciones para el propietario particular de estos bienes. Su principal cuerpo legal es la Ley del Patrimonio Histórico Español, promulgada en 1985, y que reemplazó a la anterior Ley de Patrimonio Artístico Español (1933), adaptándola a las convenciones suscritas por España y a los nuevos Estatutos de Autonomía.<sup>40</sup> La definición de patrimonio cultural que hace esta ley es amplia, ya que, además de los “inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico”, menciona el “patrimonio documental y bibliográfico, yacimientos y zonas arqueológicas, sitios naturales, jardines y parques que tengan valor histórico, artístico o antropológico.” Los objetivos declarados de esta legislación son la “protección, acrecentamiento y transmisión a las nuevas generaciones del Patrimonio Histórico Español”. Resulta interesante que su foco no esté sólo en prohibir para proteger, sino también en estimular la conservación del patrimonio, permitir su disfrute por parte de las personas y así facilitar su “acrecentamiento”. En el fondo esta ley se basa en una concepción de los bienes de patrimonio cultural como “bienes públicos”: el Patrimonio Histórico

---

<sup>38</sup> Para el detalle de las funciones, actividades y servicios del IPCE, véase <http://ipce.mecd.gob.es>.

<sup>39</sup> Véase <http://www.iaph.es/web>.

<sup>40</sup> Ley del Patrimonio Histórico Español (25.06.1985), <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-12534>.

Español es considerado una “riqueza colectiva”. “Su valor lo proporciona la estima que, como elemento de identidad cultural, merece a la sensibilidad de los ciudadanos, porque los bienes que lo integran se han convertido en patrimoniales debido exclusivamente a la acción social que cumplen, directamente derivada del aprecio con que los mismos ciudadanos los han ido revalorizando.”<sup>41</sup>

Lo anterior explica que parte importante de este cuerpo legal esté dedicado a asegurar “el acceso a los bienes” que constituyen el Patrimonio Histórico Español: sus medidas de protección y fomento buscan que un número cada vez mayor de ciudadanos puedan “contemplar y disfrutar” estas obras u objetos, que deben estar “adecuadamente puestos al servicio de la colectividad”. De ahí también que esta ley declare que, dentro de los “deberes y atribuciones esenciales del Estado”, está proteger los bienes incluidos en esta categoría legal de la exportación ilícita y la expoliación.<sup>42</sup>

Las medidas de protección de la legislación española están organizadas en relación a distintas categorías legales. La categoría mínima son los bienes que forman parte del Patrimonio Histórico Español. Dentro de estos, la ley dispone que aquellos bienes muebles o inmuebles más relevantes deben ser inventariados y pueden ser declarados como “bienes de interés cultural”, en un proceso que puede nacer de la iniciativa de cualquier particular o grupo de personas. Los dueños de los bienes declarados “de interés cultural” tienen obligaciones muy amplias: deben permitir y facilitar la inspección de estos por parte de los organismos competentes, así como su estudio por los investigadores. También deben permitir la visita por parte del público, gratuitamente, al menos cuatro días de cada mes, si se trata de inmuebles, o prestarlos para su exhibición por al menos cinco meses, cada dos años, si son objetos.<sup>43</sup> Los propietarios tampoco pueden hacer reparaciones ni modificaciones a los inmuebles, ni agregarles “rótulos, señales o símbolos”, sin autorización de los organismos competentes.<sup>44</sup> Tanto los bienes del Patrimonio Histórico Español como los de interés cultural, deberán ser “conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios. En caso de incumplimiento de este deber, el Estado puede expropiar esos bienes.”<sup>45</sup>

La existencia de esta institucionalidad centralizada, compuesta por instituciones con fuertes atribuciones sobre el patrimonio, su uso y conservación, más la operación del sistema de “listados” o categorías de bienes legalmente protegidos, no implican que en España se pretenda eximir completamente a los privados de la tarea de resguardar el patrimonio y colaborar en su conservación. Una prueba de lo anterior es la “Ley de mecenazgo” aprobada en 2002, que busca fomentar las iniciativas y promover la participación de la sociedad civil en el arte, la cultura y el patrimonio de dos formas: incrementando los incentivos fiscales al mecenazgo y mejorando la fiscalización de las entidades sin fines de lucro.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> Ibid, Preámbulo.

<sup>42</sup> Ibid, artículo Segundo. En el artículo Cuarto esta ley define la expoliación como “toda acción u omisión que ponga en peligro de pérdida o destrucción todos o alguno de los valores de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español, o perturbe el cumplimiento de su función social.”

<sup>43</sup> Ibid, artículo 13.

<sup>44</sup> Ibid, artículo 19.

<sup>45</sup> Ibid, artículo 36.

<sup>46</sup> Ley de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos, de 23 diciembre de 2002, conocida como Ley de mecenazgo, texto en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-25039->

En España, al igual que en Francia y otros países de Europa continental, existen de hecho numerosas fundaciones de larga data que aportan montos importantes a actividades culturales, artísticas y sociales.<sup>47</sup>

Sin embargo, tras la crisis financiera de 2008-2009 y la consiguiente disminución de los recursos del fisco español, ha quedado en evidencia lo difícil que resulta para un país europeo transitar desde el tradicional financiamiento público a la cultura hacia un modelo mixto, en el que Estado y actores privados están obligados a sumar sus esfuerzos en pos de la cultura, el arte y el patrimonio.<sup>48</sup>

#### b) El modelo inglés: consejos, fundaciones y patrimonio en el Reino Unido

La institucionalidad del patrimonio cultural en el Reino Unido se caracteriza por una larga tradición de organismos públicos que funcionan como servicios o agencias estatales semi autónomas. Estas agencias, cuyos nombres pueden traducirse como “comisiones” o “consejos”, reciben fondos del gobierno central y de los gobiernos locales y los distribuyen a su vez a museos, galerías, sitios y edificios históricos. Los integrantes de estos consejos – mencionados en la literatura inglesa como *quangos* - son profesionales y expertos de prestigio que actúan como consejeros del gobierno en materia de patrimonio.<sup>49</sup>

En las últimas décadas algunos de estos organismos como la Royal Commission of Historical Monuments (1908- 1999) y la Museums and Galleries Commission han sido refundidos para formar otros, como por ejemplo la Historic Buildings and Monuments Commission for England (HBMCE), creada por la National Heritage Act del año 1983, y que funcionó hasta marzo de 2015 bajo el nombre de English Heritage. En 1999 el English Heritage absorbió al National Monuments Record (NMR), registro encargado de identificar e investigar los inmuebles y sitios ingleses de valor patrimonial; en 2002 se hizo responsable de todos los restos y naufragios del subsuelo marino y las costas inglesas; desde 2006 pasó a administrar el listado de edificios legalmente protegidos y en 2010 fue confirmado como el organismo asesor oficial del gobierno del Reino Unido en materias de entorno histórico y patrimonio.

En abril de 2015 English Heritage fue dividido en dos instituciones con funciones y fuentes de financiamiento diferentes: Historic England y English Heritage Trust.

Historic England es el organismo público inglés que protege los lugares históricos y se encarga de los listados de bienes protegidos, realizando investigación y prestando asesoría sobre el tema. Su financiamiento proviene mayoritariamente del estado británico, del cual depende a través del Departamento de Cultura, Medios y Deporte

---

consolidado.pdf. Fue modificada en noviembre de 2014 por la Ley de Impuesto a las Sociedades, con el fin de facilitar las donaciones e introducir nuevas figuras, como el micromecenazgo.

47 Véase por ejemplo la poderosa fundación de La Caixa, la más grande entidad bancaria de España, en <https://obrasociallacaixa.org/es/>.

48 Muñoz, Susana, El patrimonio cultural y su mantenimiento en tiempos de crisis. Patrocinio, mecenazgo y crowdfunding: ¿la solución?, en Revista PH, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, N° 87, abril 2015, en <http://www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/viewFile/3597/3581>.

49 Peacock, Alan, op.cit., pp. 221- 226, describe en un diagrama de flujo el “sistema” del patrimonio en el Reino Unido, con sus distintos actores, incluyendo los proveedores o fuentes de financiamiento para este tema, los organismos que distribuyen estos fondos y los usuarios o receptores de los mismos, además de los mecanismos por los cuales las fundaciones o museos, públicos y privados, recaudan ingresos.

(DCMS). Con más de 400.000 lugares o inmuebles incluidos en sus “listados”, se podría decir que esta institución juega un papel equivalente al que en Chile cumple el Consejo de Monumentos Nacionales, pero es evidente que su aporte va mucho más allá. Junto con generar declaratorias y administrar estos listados, English Heritage realiza acciones concretas de protección de estos bienes y educa a la comunidad para que comprenda su valor y se preocupe de resguardarlos.<sup>50</sup>

Por su parte el English Heritage Trust es una fundación que se hace cargo hoy de más de 420 sitios históricos en suelo inglés, incluyendo castillos, construcciones medievales y monumentos arqueológicos, como el famoso Stonehenge. En el momento de su creación (2015), la institución recibió del estado inglés un fondo de 80 millones de libras para establecerse como una institución sin fines de lucro autónoma. Desde entonces estaba previsto que la nueva fundación operara en un 60% con fondos públicos, y generara la diferencia a través de la operación de las propiedades que recibió para administrar – que siguen perteneciendo al estado británico-, y de campañas de recaudación de fondos. Actualmente el financiamiento del English Heritage Trust proviene en un 66% de ingresos autogenerados, 20% de ingresos financieros y sólo un 14% del aporte estatal, y su aspiración es ser completamente independiente de aquí al año 2023.<sup>51</sup>

Otro elemento distintivo del sistema de protección y gestión del patrimonio en el Reino Unido es la existencia de fundaciones privadas que participan activamente en la administración y operación de propiedades como iglesias, castillos, museos, parques y edificios históricos. Esto responde a una visión en que la provisión de bienes públicos y servicios asociados al patrimonio cultural no es considerada una obligación o tarea exclusiva del Estado. Por el contrario, el Estado llega a una especie de “acuerdo de franquicia” con instituciones sin fines de lucro, por el cual les encarga la producción de servicios como protección, restauración y exhibición de estos bienes. Estas fundaciones reciben aportes del gobierno central y de los gobiernos locales a través de fondos o subvenciones, pero se financian fundamentalmente con aportes privados: suscripciones anuales de sus socios, cargos por entrada, ventas de sus tiendas, arriendos de espacios para eventos y filmaciones, hotelería, tours y otros servicios, además de herencias y legados.

La más importante de estas instituciones es el National Trust, fundado en 1895 por tres particulares y actualmente el segundo mayor propietario de inmuebles privados en Inglaterra, después de la Corona. Hoy el National Trust posee más de 248.000 hectáreas de terreno y vela por la conservación y protección de 775.000 millas de borde costero. Es propietario y administra más de 500 propiedades entre casas o edificios históricos, castillos, instalaciones industriales, pueblos, bosques, jardines, monumentos, granjas, sitios arqueológicos, playas, islas y reservas naturales, y posee

---

<sup>50</sup> En su página web Historic England expresa su misión institucional de la siguiente forma: “We are the public body that looks after England’s historic environment. We Champion and Project historic places, helping people understand, value and care for them.” Véase <https://historicengland.org.uk>.

<sup>51</sup> Datos de financiamiento de English Heritage informados en su sitio web, <http://www.english-heritage.org.uk>.

casi un millón de objetos y obras de arte. Parte de estas propiedades fueron adquiridas por la fundación vía compra directa a sus dueños, pero muchas le son cedidas por el gobierno inglés, o por particulares que se las donan o dejan en calidad de herencia o legado. El National Trust declara que su misión es restaurar estos bienes o lugares, protegerlos y mantenerlos abiertos para todos: la conservación debe ir siempre de la mano con el acceso por parte del público, para asegurar que los sitios históricos y paisajes naturales de Inglaterra estén abiertos, “para siempre y para todos.”<sup>52</sup>

Según su último reporte anual, el National Trust tenía en 2017 un total de 4,8 millones de socios –comprometidos con el pago de una cuota anual-, y 65.000 voluntarios cooperando con tiempo, conocimientos y trabajo en una enorme variedad de tareas, además de sus 7.000 funcionarios a tiempo completo. Ese año más de 24 millones de personas pagaron una entrada en alguna de sus propiedades.<sup>53</sup>

La mayor parte de sus ingresos anuales -591 millones de libras en 2016/2017- proviene de las cuotas y suscripciones de los socios -200 millones de libras-, seguidos por las rentas que genera al explotar sus propiedades -170 millones de libras- y las donaciones, herencias y legados, con 61 millones de libras. El resto de su financiamiento proviene de campañas puntuales y trabajo permanente de *fundraising*, y en menor medida de aportes de agencias públicas como la Lotería Nacional, National Heritage Memorial Fund, Art Fund y Arts Council England.<sup>54</sup>

Este esquema de financiamiento convierte al National Trust es una organización completamente independiente del gobierno, que no sólo administra un enorme patrimonio y levanta fondos para su conservación y restauración, sino que moviliza también a millones de personas en pos de esta causa, logrando que conozcan, disfruten y colaboren en la tarea de preservar estos lugares y objetos para las futuras generaciones.

### c) El modelo anglosajón ampliado: aporte privado, incentivos para la conservación del patrimonio y museos en Estados Unidos

En Estados Unidos el organismo público más relevante en cuanto a la protección del patrimonio cultural es el National Park Service o Servicio de Parques Nacionales, que tiene a su cargo la gestión de los parques nacionales, monumentos nacionales, edificios, sitios y otros lugares protegidos. Creada en 1916, esta agencia federal forma parte del Departamento del Interior del gobierno norteamericano, y su director es designado por el Presidente y confirmado por el senado. La misión de la institución es “conservar intactos los escenarios y recursos naturales y culturales, para el disfrute, la educación y la inspiración de esta y las futuras generaciones”. En esta tarea el NPS colabora con las tribus indígenas, gobiernos locales, organizaciones sin fines de lucro, empresas y ciudadanos para revitalizar sus comunidades, preservar

---

<sup>52</sup> [www.nationaltrust.org.uk](http://www.nationaltrust.org.uk).

<sup>53</sup> <http://www.nationaltrustannualreport.org.uk/our-performance/>

<sup>54</sup> <http://www.nationaltrustannualreport.org.uk/our-performance/growing-support-for-what-we-do/>;  
<https://www.nationaltrust.org.uk/documents/annual-report-201617.pdf>.

la historia y el patrimonio local y crear oportunidades para que niños y familias salgan al aire libre y disfruten de una vida activa.<sup>55</sup>

En 2017 el sistema a cargo del NPS comprendía 417 sitios, incluyendo 129 lugares históricos, 87 monumentos nacionales, 59 parques nacionales –el más antiguo de ellos Yellowstone, creado como tal en 1872-, 25 sitios de batallas o parques militares, áreas de preservación y recreación, playas, lagunas y reservas naturales. Ese año estos lugares fueron visitados por 331 millones de personas. En total el NPS emplea a 22.000 personas, entre trabajadores permanentes y temporales, y cuenta con más de 339.000 voluntarios que donan anualmente cerca de 8 millones de horas de trabajo. Un rasgo distintivo del NPS es que desarrolla su tarea en base a alianzas público- privadas: tiene contratos con más de 500 concesionarios que prestan servicios al público en diversos sitios históricos; recibe apoyo en trabajo voluntario, *expertise* y fondos de más de 150 grupos de amigos sin fines de lucro y de asociaciones con las que establece alianzas.<sup>56</sup>

Adicionalmente el NPS cuenta con una fundación dedicada únicamente a apoyar su labor, la National Park Foundation, creada en 1967 por la primera dama norteamericana Lady Bird Johnson, y que recauda fondos e impulsa programas y proyectos de protección de la vida silvestre, parques y sitios históricos.<sup>57</sup>

El National Park Service tiene entre sus funciones administrar la lista oficial de lugares protegidos de Estados Unidos, el National Register of Historic Places (NRHP). Creado en 1966, este registro es parte de un programa nacional que busca coordinar y apoyar los esfuerzos públicos y privados para identificar, evaluar y proteger los lugares arqueológicos e históricos del país. La legislación que dio origen al NRHP, la National Historic Preservation Act, estableció en su Sección 106 que todas las agencias federales están obligadas a tomar en cuenta los posibles efectos que sus decisiones, acciones, asignaciones de fondos o proyectos de construcción puedan tener sobre las propiedades consideradas como históricas. Los proyectos que deben someterse a esta revisión son todos los relacionados con propiedades enlistadas el NRHP (National Register of Historic Places), las que están en proceso o declaradas como elegibles para ser incorporadas a la lista. De esta forma la legislación involucró al gobierno federal en la preservación del patrimonio y le asignó el papel de liderar los esfuerzos para lograr que la modernidad y los bienes históricos puedan subsistir en armonía y beneficiarse mutuamente. El órgano estatal dedicado a esta función es el Advisory Council on Historic Preservation (ACHP), o Consejo Asesor sobre Preservación Histórica, que se dedica a impulsar la preservación, mejora y uso sostenible de los sitios históricos y asesora al Presidente y al Congreso en las políticas nacionales de preservación del patrimonio.<sup>58</sup>

La aplicación práctica de la National Historic Preservation Act está a cargo de un representante local en cada estado o territorio, el State Historic Preservation Officer, (SHPO) o bien el Tribal Historic Preservation Officer (THPO) si se trata de una comunidad indígena.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Sitio web del National park Service, <https://www.nps.gov/aboutus/index.htm>.

<sup>56</sup> NPS Overview, en <https://www.nps.gov/aboutus/news/upload/NPS-Overview-12-05-17.pdf>.

<sup>57</sup> <https://www.nationalparks.org/about-foundation/mission-history>

<sup>58</sup> <http://achp.gov/>. El lema del ACHP es “Preserving America’s Heritage”.

<sup>59</sup> <https://www.nps.gov/subjects/historicpreservation/national-historic-preservation-act.htm>

El proceso por el cual una propiedad o edificio pasa a ser parte del National Register of Historic Places y las consecuencias que se derivan de la inclusión en este listado reflejan claramente que este registro no pretende “congelar” los inmuebles declarados ni paralizar las posibles intervenciones que puedan experimentar por parte de sus dueños, como sucede en la legislación chilena, sino todo lo contrario. El proceso de nominación pueden iniciarlo los propietarios, agencias gubernamentales, organizaciones dedicadas a la preservación o cualquier persona o grupo, descargando y llenando un formulario disponible on line, con ayuda de la respectiva oficina de preservación histórica (SHPO o THPO), que asesora a los solicitantes y les proporciona información sobre el proceso. La misma oficina notifica a los propietarios afectados y a los gobiernos locales y recoge la opinión del público. Si el propietario -o la mayoría de ellos, en un caso de propiedad compartida- se opone a la nominación, la propiedad no puede ser enlistada; en cambio el caso puede remitirse al NPS (National Park Service) para una determinación de elegibilidad para el NRHP.

Las nominaciones propuestas son revisadas primero por la oficina local (SHPO o THPO) y luego a nivel nacional por el NPS (National Park Service) en Washington. Una vez incluida la propiedad en el listado del National Register of Historic Places, sus propietarios pueden acceder a un crédito fiscal del 20%, conocido como Historic Tax Credit, sobre las inversiones que hayan realizado para rehabilitar el inmueble, en propiedades que generan rentas: de este modo se permite que la rehabilitación pueda tener un fin comercial, industrial, residencial o para arriendo. Este programa, denominado Federal Historic Preservation Tax Incentive Program, es administrado en conjunto por el NPS, la SHPO respectiva y el Internal Revenue Service, el servicio de impuestos internos norteamericano.<sup>60</sup>

El financiamiento de este programa de incentivos tributarios para privados que rehabilitan inmuebles de valor patrimonial sale de un fondo estatal especial, el Historic Preservation Fund (HPF), creado en 1976, y cuyos recursos provienen de royalties pagados por las compañías de petróleo y gas natural que explotan la plataforma exterior continental de EEUU, de propiedad federal. Este fondo del gobierno federal se combina con recursos de los respectivos estados, que deben aportar con al menos un 40% del monto recibido.<sup>61</sup>

El Historic Preservation Fund debe ser periódicamente renovado por el Congreso de Estados Unidos. En 2016 el Congreso renovó el HPF por siete años, hasta 2023. Los recursos del HPF no se usan para adquisiciones, sino para estimular los esfuerzos de preservación del patrimonio y especialmente la inversión privada en rehabilitación de edificios, a través del incentivo tributario ya descrito, el Historic Tax Credit. Se estima que desde 1976 este instrumento ha generado US\$ 117 billones de inversión privada, haciendo posible la rehabilitación de más de 41.000 edificios. En el año fiscal 2017 el HPF aportó fondos por US\$ 81 Millones.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Registro\\_Nacional\\_de\\_Lugares\\_Hist%C3%B3ricos](https://es.wikipedia.org/wiki/Registro_Nacional_de_Lugares_Hist%C3%B3ricos);

<https://www.nps.gov/tps/tax-incentives.htm>;

<http://ncshpo.org/resources/federal-historic-preservation-program/>

<sup>61</sup> <http://ncshpo.org/issues/historic-preservation-fund/>

<sup>62</sup> <http://ncshpo.org/issues/historic-preservation-fund/>

Otro factor que contribuye al involucramiento de los privados en la protección del patrimonio cultural en Estados Unidos es el sistema tributario, que en general facilita los aportes o donaciones a todo tipo de instituciones sin fines de lucro. Las empresas pueden deducir las donaciones efectuadas de su impuesto a la renta hasta el 5% de sus utilidades, mientras los individuos pueden deducir prácticamente todos los aportes que hayan hecho a este tipo de instituciones, incluyendo a museos y organizaciones culturales o artísticas. Lo mismo ocurre con los impuestos sobre herencias y donaciones: los donantes de los museos pueden deducir prácticamente la totalidad de sus aportes, de los tributos a pagar por estos conceptos. Este tratamiento tributario favorable y la alta valoración que hace la sociedad estadounidense de la filantropía, entendida como la donación de tiempo y recursos financieros personales a instituciones que persiguen causas de interés público, explicarían según Krebs y Schmidt-Hebbel el extraordinario desarrollo del sector de museos en Estados Unidos.<sup>63</sup>

En mayo de 2014 el Institute of Museums and Library Services, la agencia federal a cargo de los museos estimaba que en ese momento existían en ese país más de 35.000 museos activos, incluyendo instituciones de diversos tipos: casas y sitios históricos, museos generales, de historia, de arte, museos para niños, de ciencia e historia natural, de tecnología, planetarios, acuarios, jardines botánicos, zoológicos y centros de conservación de vida salvaje<sup>64</sup>.

En el ámbito privado destaca la American Alliance of Museums (AAM) fundada en 1906, una asociación sin fines de lucro que agrupa a más de 25.000 personas entre directores, especialistas y profesionales de museos y voluntarios, además de 4.000 instituciones socias. Esta organización actúa como una potente red de apoyo para los museos norteamericanos, levantando información, compartiendo buenas prácticas y dando a conocer el aporte que estos hacen a la economía, la educación y el desarrollo de las comunidades donde operan. El último estudio de la AAM, realizado en 2017, sostiene que los museos contribuyen cada año con U\$\$ 50 billones al producto interno bruto de Estados Unidos, generan más de U\$\$ 12 billones en impuestos para el gobierno federal y los estados y aportan 726.200 empleos.<sup>65</sup> Cada año los museos norteamericanos reciben en total 850 millones de visitas, de las cuales 55 millones corresponden a visitas escolares. El 75% de las personas que viajan por el país participa en actividades relacionadas con cultura y patrimonio, como visitar museos.<sup>66</sup>

Otro rasgo distintivo de los museos de Estados Unidos es que se financian mayoritariamente con recursos autogenerados: ingresos por operación –entradas, tiendas, cafeterías-, de capital – rentas de sus endowments-, y aportes privados como auspicios, herencias y donaciones. Según la American Alliance of Museums el 37% de sus museos son gratuitos o piden una adhesión voluntaria como entrada; el resto

---

<sup>63</sup> Krebs y Schmidt-Hebbel, op.cit., pp. 15-17.

<sup>64</sup> <https://www.ims.gov/news-events/news-releases/government-doubles-official-estimate-there-are-35000-active-museums-us>

<sup>65</sup> Museums as Economic Engines: A National Study, commissioned by the American Alliance of Museums and conducted by Oxford Economics, 2017, disponible desde enero 2018 en <https://www.aam-us.org/2018/01/19/museums-as-economic-engines/>.

<sup>66</sup> <https://www.aam-us.org/programs/about-museums/museum-facts-data/>

cobra por sus entradas pero ofrece descuentos o entrada liberada en ciertos días u horarios. Los servicios de los museos hacia la comunidad incluyen por lo general actividades educativas y programas diseñados para atender a minorías o públicos con necesidades especiales. Este estilo de gestión explica que el aporte de los museos a la calidad de vida de los ciudadanos sea reconocido por la gran mayoría de la sociedad norteamericana: los voluntarios de los museos contribuyen cada semana con un millón de horas de trabajo gratuito en estas instituciones.<sup>67</sup>

La descripción que acabamos de hacer de las instituciones, programas e instrumentos públicos dedicados al patrimonio cultural en España, el Reino Unido y Estados Unidos tiene por objeto exponer las principales diferencias que existen entre la Europa continental o latina y los países anglosajones en cuanto al rol que asume el Estado y, por oposición, el papel que juegan los privados y la sociedad civil en la provisión de este tipo de bienes públicos y los servicios que se requieren para su conservación y puesta en valor.

En el modelo europeo continental el Estado ha sido históricamente el principal responsable de la protección del patrimonio cultural, entendido éste sobre todo en su dimensión monumental. En el mundo anglosajón en cambio, el aparato estatal, aunque aporta recursos para subsanar el déficit que tiende a generarse en la producción de estos bienes, focaliza su acción en estimular la iniciativa y aporte privado en la protección del patrimonio cultural, favoreciendo las alianzas público-privadas con este fin y valorando públicamente la participación de la sociedad civil.

En la primera de estas tradiciones predominan los instrumentos de intervención directa del Estado: propiedad estatal del patrimonio, aportes fiscales directos a museos e instituciones nacionales dedicadas a la conservación de bienes o colecciones, regulaciones “duras” traducidas en listados de bienes protegidos y restricciones al ejercicio de los derechos de propiedad de los propietarios privados. El mundo anglosajón se caracteriza en cambio por la variedad de herramientas de intervención estatal indirecta a favor del patrimonio: incentivos tributarios a los aportes privados a la conservación de inmuebles, fondos concursables, proyectos y programas diseñados en base a financiamiento mixto, donde confluyen recursos públicos y privados.

En el próximo capítulo comentaremos la influencia que han tenido estos dos modelos en la institucionalidad chilena relacionada con el patrimonio cultural y la evolución que ésta ha experimentado durante las últimas dos décadas, en cuanto a las modalidades de intervención, los instrumentos aplicados y recursos públicos involucrados.

---

<sup>67</sup> <https://www.aam-us.org/programs/about-museums/museum-facts-data/>

## **II. Instrumentos y recursos públicos para la protección del patrimonio cultural en Chile entre 2000 y 2017**

En base a las tipologías de políticas de protección del patrimonio cultural y los modelos de participación del Estado en la cultura descritos en las secciones anteriores, a continuación analizaremos cómo han evolucionado en Chile la institucionalidad dedicada al patrimonio, los instrumentos y los recursos públicos destinados a él, durante los últimos veinte años.

A grandes rasgos se puede observar que la influencia europea – primero española y luego francesa- dio origen en Chile a una visión “monumental” del patrimonio, en la que unas pocas instituciones “oficiales” se hacían cargo de definir y custodiar los bienes materiales que merecían ser conservados por su valor simbólico o histórico, asociado a una identidad nacional en proceso de construcción. Respecto a estos objetos o inmuebles el Estado chileno aplicó medidas en las que, hasta fines del siglo XX, predominó la intervención directa: construcción de listas de bienes a incluir en categorías de protección legal, regulación del ejercicio de los derechos de propiedad privada y propiedad o financiamiento público del patrimonio.

Esta situación comenzó a evolucionar lentamente recién a partir de la década de 1990, con la aparición de algunos incentivos tributarios para el aporte privado a la actividad cultural, el surgimiento de fondos públicos concursables para arte y cultura y por último la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, el año 2003. Durante los años siguientes aparecieron fondos y programas estatales dedicados específicamente al tema del patrimonio, tanto material como inmaterial, y se abrieron mayores oportunidades de colaboración público-privada en proyectos de rescate y puesta en valor del patrimonio.

A pesar de estos cambios que han ido acercando a Chile, en algunos aspectos puntuales, a los modelos anglosajones de institucionalidad cultural, a fines de 2017, cuando se promulgó la ley que dio origen al actual Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, nuestro país seguía presentando una situación asimilable a la tradición europea continental, en la que la protección del patrimonio cultural recae fundamentalmente en el Estado y el rol que desempeñan los privados y la sociedad civil es por contraste bastante menor. Los rasgos de tipo anglosajón que hasta hoy se han incorporado a nuestras políticas culturales, como los fondos y consejos sectoriales o los incentivos tributarios para donaciones privadas, representan avances tímidos, aunque interesantes, hacia un modelo mixto. Queda por verse sin embargo si esta evolución continuará en el futuro, bajo el marco del nuevo Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

### **2.1 El punto de partida: una versión local del modelo europeo continental**

Al terminar el siglo XX las responsabilidades del Estado de Chile frente al patrimonio cultural, al igual que los recursos públicos destinados a este tema, estaban dispersas entre varias instituciones y servicios. La legislación por la que se regían estos organismos tenía en muchos casos varias décadas de antigüedad, y era coherente con a la visión decimonónica que entendía el patrimonio como un conjunto limitado de “monumentos” sancionados como tales por la autoridad: objetos, obras

de arte o construcciones de valor histórico o simbólico para la memoria colectiva del país.

A continuación describiremos brevemente este marco legal e institucional, y los primeros indicios de modernización del mismo que surgen durante la década de 1990.

#### a) Instituciones y marco legal del patrimonio en Chile a fines del siglo XX

Apenas iniciada su vida independiente los gobernantes del naciente estado chileno, influenciados por las ideas de la Ilustración, se preocuparon de impulsar la instrucción pública, herramienta indispensable para formar a los nuevos “ciudadanos”. Esto explica que la primera institución “cultural” en nacer fuera la Biblioteca Nacional, creada en agosto de 1813 y reactivada a partir de 1818.<sup>68</sup>

Pocos años después el gobierno de José Tomás Ovalle contrató al sabio y naturalista francés Claudio Gay para que explorara el país reuniendo muestras de sus minerales, vegetales y otros productos, para formar con ellos un “gabinete de historia natural”. De las investigaciones y especímenes recolectados por Gay nació el Museo Nacional de Historia Natural, fundado el 14 de septiembre de 1830, y que desde 1876 ocupa el edificio neoclásico del Parque Quinta Normal, diseñado por Paul Lathoud para la Exposición Internacional de 1875.<sup>69</sup>

El año 1873 el entonces Intendente de Santiago, Benjamín Vicuña Mackenna, organizó una exhibición de objetos antiguos conocida como la “Exposición del Coloniaje”, que se realizó en el antiguo Palacio de los Gobernadores, hoy ocupado por el Correo Central. El éxito de esa muestra motivó a algunos intelectuales de la época a donar estos y otros objetos para formar un primer Museo Histórico, que funcionó por algunos años en el Castillo Hidalgo del Cerro Santa Lucía. Como parte de las celebraciones del Centenario en 1910 el gobierno organizó otra exposición histórica, esta vez en una mansión céntrica perteneciente a la familia Urmeneta, y como consecuencia al año siguiente se firmó el decreto que creaba oficialmente el Museo Histórico Nacional. Después de peregrinar con sus colecciones por varios edificios de Santiago, el Museo Histórico Nacional quedó instalado en su actual sede, el antiguo Palacio de la Real Audiencia, en septiembre de 1982.<sup>70</sup>

La historia del Museo Nacional de Bellas Artes, el tercer “museo nacional”, responde también a la preocupación del Estado chileno por crear espacios “oficiales” en los que se pudiera atesorar y exhibir colecciones representativas de la identidad e historia del país. En 1880 e inspirándose en el modelo europeo, el gobierno de Aníbal Pinto creó un Museo Nacional de Pinturas, cuyo primer director fue el italiano Juan Mochi, y que funcionó primero en los altos del Congreso Nacional y luego en el edificio conocido como el Partenón, en la Quinta Normal. En 1901 el gobierno convocó a un concurso para el diseño del Museo y la escuela de Bellas Artes, que fue ganado por el arquitecto chileno-francés Émile Jéquier. El Palacio de

---

<sup>68</sup> En 2108 la Biblioteca Nacional celebra su bicentenario; véase <http://www.bibliotecanacional.cl/sitio/Secciones/Quienes-somos/Historia/>.

<sup>69</sup> <http://www.mnhn.cl/sitio/Secciones/Quienes-somos/Historia/>

<sup>70</sup> <http://www.museohistoriconacional.cl/sitio/Secciones/Quienes-somos/Historia/>

Bellas Artes fue inaugurado el 21 de septiembre de 1910, como parte de las festividades del Centenario de la Independencia de Chile.<sup>71</sup>

Al igual que ocurrió con los museos, fue la preocupación del estado chileno la que dio origen al Archivo Nacional, cuya misión es cautelar y preservar el patrimonio documental del país. Creado oficialmente por decreto el año 1927, sus antecedentes se remontan a 1847, cuando se creó la Oficina de Estadística, bajo la dependencia del Ministerio del Interior. A esa colección original se sumarían más tarde los archivos judiciales (1875), el Archivo General de Gobierno (1887) y el Archivo Histórico Nacional (1925).<sup>72</sup>

Bajo el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, el 18 de noviembre de 1929, se promulgó el DFL 5200 del Ministerio de Educación, que creó la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM), organismo que reunió, bajo esa cartera y en un solo servicio, a todos los organismos culturales del estado existentes en ese momento, que, según expresaba el texto del decreto, “en su conjunto constituyen el núcleo oficial de los conocimientos que acumula un pueblo”.<sup>73</sup>

En concreto las instituciones que quedaban integradas a la DIBAM eran diez: la Biblioteca Nacional (1813), el Museo Nacional de Historia Natural (1830), la Biblioteca Santiago Severín de Valparaíso (1873), el Museo de Historia Natural de Valparaíso (1878), el Museo Nacional de Bellas Artes (1880), el Archivo Nacional (1887), el Museo de Historia Natural de Concepción (1902), el Museo Histórico Nacional (1911), el Museo de Talca (1925) y el Registro Conservatorio de la Propiedad Intelectual (1925).<sup>74</sup>

Al momento de pasar a formar parte del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, en abril de 2018, la DIBAM tenía bajo su tutela, además de los tres museos nacionales (MHN, MNHN y MNBA), otros 24 museos, repartidos por todo el territorio nacional, desde Antofagasta hasta Puerto Williams.<sup>75</sup>

La institución pública chilena dedicada más específicamente a la protección del patrimonio cultural, el Consejo de Monumentos Nacionales, se había creado pocos años antes que la DIBAM, en 1925. El Decreto Ley N° 651 del Ministerio de Instrucción Pública, publicado el 17 de octubre de ese año, estableció que “los edificios o ruinas de carácter histórico o artístico; los enterratorios o cementerios de aborígenes; los objetos o piezas antro-po-arqueológicas o de formación natural que existan bajo o sobre la superficie del territorio nacional y cuya conservación interese

---

<sup>71</sup> <http://www.mnba.cl/sitio/Secciones/Quienes-somos/Historia/>

<sup>72</sup> Todas estas colecciones o conjuntos de documentos quedaron integrados desde 1929 dentro del actual Archivo Nacional, que a su vez está organizado en cuatro sedes: Archivo Nacional Histórico, Archivo Nacional de la Administración (ARNAD), Archivo Regional de la Araucanía (ARA) y Archivo Regional de Tarapacá (ART). <http://www.archivonacional.cl/sitio/Secciones/Quienes-somos/Historia/>

<sup>73</sup> Texto original del DFL 5200, del 10 de diciembre de 1929, firmado por el Presidente Carlos Ibáñez, disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=129136&tipoVersion=0>. Bajo el Director de la DIBAM quedaban subordinados la Biblioteca Nacional, el Archivo Nacional, el Museo Histórico Nacional, el Museo Nacional de Historia Natural, el Museo Nacional de Bellas Artes y “los Museos de Valparaíso, Concepción y Talca y de los que se creen en el futuro”, además del Registro Conservatorio de la Propiedad Intelectual, el Depósito de Publicaciones Oficiales, las bibliotecas públicas, las departamentales y otras que se asimilaran a éstas.

<sup>74</sup> <http://www.dibam.cl/portal/Contenido/Institucional/5360:Historia>

<sup>75</sup> <http://www.museosdibam.cl/sitio/Secciones/Nuestros-museos/>

a la ciencia, a la historia o al arte; los monumentos, estatuas, columnas, pirámides, fuentes, placas, coronas, inscripciones y, en general, los objetos que estén destinados a permanecer en un sitio público con carácter conmemorativo, quedan, como monumentos nacionales, bajo la protección del Estado (SIC).” El Consejo de Monumentos recién creado quedaba a cargo de la “vigilancia” sobre estos bienes, y su Secretario, como “visitador general de monumentos” pasaba a ejercer la “inspección inmediata” de los mismos.<sup>76</sup>

El mismo decreto estableció las categorías de monumentos públicos y monumentos históricos, y el proceso por el cual los inmuebles podrían ser declarados como tales por el Consejo. En el caso de los inmuebles de propiedad particular declarados como monumentos históricos, se estableció que el propietario no podría destruirlo, transformarlo, repararlo o realizar construcción alguna a su alrededor, sin autorización previa del Consejo de Monumentos. La infracción a este artículo era penada con una multa, además de la obligación de reparar los daños correspondientes.

Como única contrapartida o compensación de estas obligaciones que recaían sobre el propietario, en 1953 se estableció que los bienes declarados monumentos históricos o públicos, “siempre que no produzcan renta, estarán exentos del pago de las contribuciones a los bienes raíces”.<sup>77</sup>

El alcance de la labor del Consejo de Monumentos y el número de declaratorias fueron más bien restringidos hasta la dictación de la Ley N° 17.288, en 1970, conocida como Ley de Monumentos Nacionales, mismo cuerpo legal que, con modificaciones menores, rige hasta hoy. De acuerdo a esta ley los integrantes del Consejo, siempre dependiente del Ministerio de Educación, aumentaron a 21, y a la tuición del CMN sobre los monumentos nacionales y los monumentos históricos se agregaron las mismas atribuciones respecto a los monumentos arqueológicos, las zonas típicas o pintorescas y los santuarios de la naturaleza, además de la facultad de autorizar excavaciones arqueológicas o paleontológicas.<sup>78</sup>

A las figuras legales establecidas por la Ley de Monumentos Nacionales se agregaron en 1975 dos categorías más de protección legal para el patrimonio construido, cuya declaratoria quedó en manos de las municipalidades, a través de sus planes reguladores: los inmuebles y las zonas de conservación histórica. En ambos casos se trata de inmuebles o conjuntos de ellos que quedan protegidos debido a sus “características arquitectónicas, históricas, o de valor cultural”, condiciones que se quieren preservar.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6260>.

<sup>77</sup> DFL N° 119, de 11 de junio de 1953; <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=288559>

<sup>78</sup> Ley N° 17.288, Legisla sobre Monumentos Nacionales, publicada en el D.O. el 4 de febrero de 1970. El detalle de las modificaciones sufridas por esta ley hasta 2010 se puede ver en “Ley N° 17.288 de Monumentos Nacionales y Normas Relacionadas”, Ministerio de Educación, Consejo de Monumentos Nacionales, Santiago, 2010. El Decreto Supremo N° 484, del mismo ministerio, de 1990, fijó el Reglamento sobre Excavaciones y/o Prospecciones Arqueológicas, Antropológicas y Paleontológicas. El texto actualizado de la Ley de Monumentos Nacionales está disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28892>.

<sup>79</sup> Ley General de Urbanismo y Construcciones, contenida en el DFL 458 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 18 de diciembre de 1975, publicado el 13 de abril de 1976, en [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Mis%20documentos/Downloads/DTO-458%3B%20DFL-458\\_13-ABR-1976.pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Mis%20documentos/Downloads/DTO-458%3B%20DFL-458_13-ABR-1976.pdf).

Dentro de la legislación chilena la palabra patrimonio aparece por primera vez como tal en la Constitución de 1980, que la menciona a propósito de los derechos y deberes constitucionales. Como parte del derecho a la educación, se establece que corresponde al Estado “fomentar la educación en todos sus niveles, estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.”<sup>80</sup>

A partir de la década de 1980 se pueden identificar diversos servicios, organismos y programas del Estado chileno, fuera de los ya mencionados como dependientes del Ministerio de Educación –el Consejo de Monumentos Nacionales y la DIBAM– cuyas funciones incluyen, más allá de sus tareas centrales, algún tipo de rol en la protección del patrimonio cultural. Esta situación, que perdura hasta hoy, implica que la legislación sobre patrimonio está fragmentada y dispersa en varios órganos del aparato estatal, que no necesariamente cooperan o se coordinan entre sí cuando se trata de proveer este tipo de bienes públicos, o asegurar su conservación, restauración, investigación o difusión.

Entre los organismos del Estado que tienen por ley atribuciones sobre el patrimonio cultural están los gobiernos regionales, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Bienes Nacionales y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

La Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas tiene entre sus objetivos estratégicos “incorporar el arte y la puesta en valor del Patrimonio Arquitectónico y Urbano en las obras de Edificación pública y de infraestructura del MOP, las cuales son encomendadas o solicitadas a la Dirección, mediante Obras de Arte e iniciativas de inversión en Patrimonio Cultural”. El Departamento de Patrimonio Arquitectónico de la Dirección de Arquitectura del MOP provee información sobre patrimonio arquitectónico y material histórico y gráfico, tales como mapas, fotografías y planos de construcciones que conserva en su archivo.<sup>81</sup>

Por su parte el Ministerio de Bienes Nacionales, que adquirió su actual nombre en 1980, tiene como misión “reconocer, administrar y gestionar el patrimonio fiscal de todos los chilenos y chilenas, regularizar la pequeña propiedad raíz particular, mantener el catastro gráfico de la propiedad fiscal actualizado y la coordinación con otras entidades del Estado en materias territoriales, valorando fuertemente el patrimonio natural e histórico de nuestro país.”

En cumplimiento de estos objetivos, desde 2001 el Ministerio de Bienes Nacionales desarrolla un programa de “Rutas patrimoniales”, que busca poner en valor territorios de alto valor social, natural, paisajístico o histórico-cultural, promoviendo

---

El texto actual es la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, del mismo ministerio, publicada el 19 de mayo de 1992. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=8201>.

<sup>80</sup> Constitución Política de la República de Chile, D.S. N° 100: Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República, publicado en D.O. del 22 de septiembre de 2005. Texto citado en “Ley N° 17.288 de Monumentos Nacionales y Normas Relacionadas”, Ministerio de Educación, Consejo de Monumentos Nacionales, Santiago, 2010.

<sup>81</sup> Creado en el gobierno de José Manuel Balmaceda en 1887 como Ministerio de Industria y Obras Públicas, el MOP es uno de los ministerios más antiguos. La actual Dirección de Arquitectura adquirió este nombre en 1953, pero existe como sección desde 1888. Véase el detalle en <http://www.mop.cl/acercadelmop/Historia/Paginas/dtigiuefault.aspx>.

en ellos un turismo sostenible, a través de recorridos que incluyen información sobre el paisaje y las tradiciones culturales de cada zona.<sup>82</sup>

Por su parte la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, promulgada en 1993, estableció que dentro de las funciones y atribuciones de los gobiernos regionales les corresponde a estos “fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, incluidos los monumentos nacionales, y velar por la protección y desarrollo de las etnias originarias”.<sup>83</sup>

En la práctica los gobiernos regionales cumplen con este rol a través de la asignación de recursos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), al cual postulan, entre otros, proyectos que se relacionan con recuperación o rehabilitación de edificios patrimoniales, eventos o celebraciones tradicionales de la región y actividades relacionadas con la identidad local. Los recursos del FNDR son administrados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), que es parte del Ministerio del Interior.<sup>84</sup>

La SUBDERE es la entidad ejecutora del Programa de Puesta en Valor del Patrimonio (PVP), creado en 2008 gracias a un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y que desde 2014 continuó ejecutándose con aporte exclusivo del Estado chileno. Este programa ha permitido restaurar y recuperar más de 90 inmuebles patrimoniales – iglesias, salitreras, casas y otros- , de los cuales 60 se encontraban con obras finalizadas y entregados al público a la fecha de esta tesis.<sup>85</sup>

También debe mencionarse entre las instituciones públicas con un rol en la protección del patrimonio cultural a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), creada en 1993. Entre sus funciones está “la promoción de las expresiones artísticas y culturales y la protección del patrimonio arquitectónico, arqueológico-cultural e histórico indígena”, así como “velar por la preservación y difusión del patrimonio arqueológico, histórico y cultural de las etnias y promover estudios e investigaciones al respecto”. La misma Ley Indígena que creó la CONADI estableció que se requiere informe previo de ésta para la exportación de patrimonio indígena, la salida de objetos al extranjero para exhibición, la excavación de cementerios o la sustitución de topónimos indígenas.<sup>86</sup>

En 1994, un año después de la Ley Indígena, se promulgó la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, que creó el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

---

<sup>82</sup> Decreto Ley N° 3274, de 25 de marzo de 1980, que fija la Ley Orgánica del Ministerio de Bienes Nacionales. Véase [http://www.bienesnacionales.cl/?page\\_id=1567-](http://www.bienesnacionales.cl/?page_id=1567-) y <http://rutas.bienes.cl/>. Hasta la fecha de esta tesis Bienes Nacionales ha desarrollado 65 “Rutas patrimoniales” a lo largo de todo el país, categorizadas en rutas culturales, naturales, de derechos humanos y rutas indígenas.

<sup>83</sup> Ley 19.175 de 20 de marzo de 1993, Art 19, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30542>.

<sup>84</sup> <http://www.subdere.gov.cl/>.

<sup>85</sup> El detalle de los proyectos ejecutados dentro del PVP está publicado en <http://www.recuperandopatrimonio.cl/programa/>-. El programa Puesta en Valor del Patrimonio fue evaluado en 2013 por encargo de la DIPRES. Véase DIPRES, Resumen Ejecutivo Elaborado por el Panel Evaluador, e Informe de comentarios a los resultados de la evaluación elaborado por la institución responsable del programa. EPG, Programa Puesta en Valor del Patrimonio (2013), disponible en [http://www.dipres.gob.cl/597/articulos-139784\\_r\\_ejecutivo\\_institucional.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articulos-139784_r_ejecutivo_institucional.pdf).

<sup>86</sup> Ley N° 19.253, de 28 de septiembre de 1993, establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30620>

(SEIA). Junto con considerar al patrimonio cultural como parte del “patrimonio ambiental” que se busca proteger, esta ley establece seis causales por las cuales un proyecto o actividad debe presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), en vez de una simple Declaración de Impacto Ambiental (DIA). De ellas, cuatro están relacionadas con el patrimonio cultural: reasentamiento de comunidades humanas o alteración significativa de sus sistemas de vida o costumbres; proximidad a “poblaciones, recursos y áreas protegidas”; alteración del valor paisajístico o turístico de una zona; y “alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.” De esta forma el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), que debe analizar todo proyecto que ingresa al SEIA, y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) que otorga la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) con la que termina el proceso, ejercen en la práctica funciones de protección del patrimonio cultural, imponiendo requisitos y fiscalizando las actividades que pudieran afectarlo negativamente.<sup>87</sup>

#### b) El rol tradicional del Estado chileno en patrimonio: intervención directa y regulación

Al analizar las instituciones públicas involucradas en la protección del patrimonio cultural en Chile durante las últimas décadas del siglo XX, y las formas en que el Estado aportaba recursos para este fin, es posible concluir que durante este período predominan las modalidades de intervención directa, tal como fueron descritas en el capítulo anterior. En concreto esto significa que el Estado chileno actúa participando en la provisión de este tipo de bienes públicos, a través de la propiedad, gestión y financiamiento de al menos una parte de las instituciones que cautelan patrimonio: los tres museos “nacionales” – de Historia Natural, Histórico Nacional y de Bellas Artes, y los restantes museos pertenecientes a la DIBAM.

De acuerdo a la información que proporcionan los Presupuestos de la Nación de cada año publicados por DIPRES, en 1999 la DIBAM contaba con un presupuesto total de \$ 7.481 millones de pesos. Aunque no se detalla qué parte de ese presupuesto corresponde al conjunto de museos operados por la DIBAM y cuál a su red de bibliotecas públicas, se puede deducir, mirando las cifras de años posteriores que sí contienen glosas separadas para estos dos “programas”, que el gasto de la DIBAM dedicado a museos alcanzaba en esa década a aproximadamente el 85% de su presupuesto total.<sup>88</sup>

En el presupuesto de DIBAM de 1999 aparecen identificadas sólo tres instituciones “externas” o no estatales relacionadas con patrimonio que reciben recursos de ella en calidad de “instituciones colaboradoras”: el Museo de San Francisco (\$ 3,2

---

<sup>87</sup> Ley N° 19.300, Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, publicada en D.O. del 9/03/1994, en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667>. El artículo de Chubretovic -op. cit., 2017-, sostiene que, gracias a estas atribuciones, y a falta de otros mecanismos de fiscalización efectivos, el SEIA se ha convertido en “un buen espacio de defensa del patrimonio cultural”.

<sup>88</sup> Véase el Cuadro N° 1, “Recursos públicos para patrimonio en Chile, Presupuestos de la Nación 1999-2019”, construido en base a los presupuestos anuales publicados por DIPRES. La serie se construyó tomando los datos cada dos años, a partir del Presupuesto 1999; al final se agregaron los años 2018 y 2019 para presentar las diferencias que se producen en la asignación de recursos a partir de la creación del Ministerio de las Artes, las Culturas y el Patrimonio, que comenzó a operar en abril de 2018. Las cifras están presentadas en moneda de cada año.

Millones), el Fondo José Toribio Medina (\$ 1,3 Millones), y el Fondo Andrés Bello (\$ 1,1 Millones), pero estos montos son en proporción muy poco relevantes.

Los siguientes presupuestos del Estado de Chile que utilizamos para construir esta serie muestran que, a pesar del incremento progresivo del presupuesto anual de la DIBAM, los recursos transferidos por ella a instituciones del sector privado siguen siendo minoritarios frente a los que destina a la red de museos públicos. En 2008 por ejemplo hay cinco instituciones colaboradoras relacionadas con patrimonio que reciben transferencias desde este servicio –a las tres anteriores se agregan la Fundación Arte y Solidaridad y la Fundación Eduardo Frei Montalva- pero la suma de estos aportes - \$ 254,7 Millones- representa sólo el 1,1% del presupuesto del programa de operación de la DIBAM, excluidas las bibliotecas públicas.<sup>89</sup>

Esta tendencia se mantiene por lo menos hasta 2017, último año abarcado por esta tesis. En esa versión del presupuesto de la DIBAM figuran ocho instituciones, entre museos y espacios culturales vinculados a patrimonio, que reciben en total \$ 1.367 Millones en transferencias. A ellas se agregan el Museo de San Francisco con \$ 64 Millones y el Museo de la Memoria con \$ 1.690 Millones. Esos \$ 3.121 Millones transferidos en total a instituciones patrimoniales no estatales corresponden al 6,6% del presupuesto destinado a la operación de los museos y archivos de la DIBAM.

La otra modalidad relevante de intervención del Estado chileno en el patrimonio durante el período 1999-2017 es la regulación sobre la propiedad y uso privado de los bienes incluidos en categorías legales de protección. Como ya se explicó, esta función recae en el Consejo de Monumentos Nacionales, cuya legislación, atribuciones y estructura administrativa datan de 1970.

La regulación que ejerce el Consejo de Monumentos Nacionales podría calificarse como una regulación “dura”, en el sentido de que la legislación que rige su actuar establece restricciones al uso y goce privado de ciertos tipos de bienes de valor patrimonial, e impone sanciones a los que transgredan estas normas.

---

<sup>89</sup> Cuadro N°1, ya citado.

MINISTERIO	SERVICIO	DESCRIPCION GASTO/ PROGRAMA	DETALLE GLOSA	MONTO	MONTO	MONTO	MONTO	MONTO	MONTO	MONTO	MONTO	MONTO	MONTO						
INTERIOR	SUBDERE	Revitalización Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática (PRBIPE)	Transferencias a Municipalidades									8.631.400	8.855.816	9.077.039					
INTERIOR	SUBDERE	Puesta en Valor Patrimonio (PPVP)	Provisión Puesta en Valor del Patrimonio				8.336.000	9.697.757	7.367.909	7.301.933			7.840.218	6.188.524					
INTERIOR	GOB. Regional XV	Transferencias de capital al sector privado	Fundación Altiplano					676.750											
INTERIOR	Carabineros de Chile	Centro Cultural y Museo Carabineros de Chile	Operación y personal CC y Museo Carabineros								396.632	436.777	448.132	459.326					
BIENES NACIONALES	Sub Sec. Bienes Nacionales	Transferencias corrientes al sector privado	Recuperación y Fortalecimiento Rutas Patrimoniales									85.531	85.561	87.698					
EDUCACION	DIBAM	Transferencias corrientes al sector privado: Instituciones colaboradoras	<b>A) Total Programa 1: DIBAM</b> Corporación Villa Grimaldi Fundación Arte y Solidaridad Fundación E. Frei Montalva Londres 38 Casa Memoria Museo del Carmen de Maipú Memorial de Paine C.C. Museo y Memoria Neltume Fundación P. Aylwin Azocar  Museo San Francisco Fundación Museo de la Memoria Fondo José Toribio Medina Fondo Andrés Bello  Fondo Mejoramiento Integral Museos (ents. públicas) Fondo Mejoramiento Integral Museos (sector privado)  Centro Nacional de Patrimonio Mundial (ent. Públicas) Sitios Patrimonio Mundial (sector privado)	<b>7.481.196</b>	<b>9.622.169</b>	<b>11.983.276</b>	<b>23.851.193</b>	<b>26.597.830</b>	<b>37.509.845</b>	<b>47.211.083</b>	<b>609.142</b> 147.838 150.110 110.535 188.113	<b>821.701</b> 183.128 233.722 138.091 204.960 61.800	<b>1.367.131</b> 265.812 465.000 152.068 268.471 71.876 110.121 20.600 13.183	<b>1.647.876</b> 272.723 477.090 156.022 275.451 88.745 112.984 21.136 73.125	<b>1.697.312</b> 280.905 491.403 160.702 283.714 91.407 116.374 21.770 75.731				
EDUCACION	DIBAM	<b>Bibliotecas Públicas</b>	<b>B) Total Programa 2: Bibliotecas Públicas</b>		<b>1.787.038</b>	<b>1.048.651</b>	<b>2.801.223</b>	<b>3.329.812</b>	<b>4.419.390</b>	<b>4.658.507</b>									
EDUCACION	DIBAM	<b>Consejo Monumentos Nacionales</b>	<b>C) Total Programa 3: CMN</b>	<b>100.686</b>	<b>243.475</b>	<b>271.302</b>	<b>1.013.336</b>	<b>1.135.887</b>	<b>2.415.183</b>	<b>2.735.844</b>			<b>2.969.423</b>	<b>5.602.249</b>					
EDUCACION	CNCA	Transferencias corrientes: Al sector privado:	<b>A) Total Programa 1 (CNCA):</b> Fundación Artesanías de Chile Fundación Tiempos Nuevos (MIM)	<b>3.950.242</b>	<b>5.693.923</b>	<b>11.443.618</b>	<b>28.323.619</b>	<b>44.215.891</b>	<b>52.579.772</b>	<b>82.185.975</b>			<b>84.937.594</b>	<b>123.504.997</b>					
		Otras instituciones colaboradoras:	Museo Violeta Parra Fundación Larraín Echenique (M. Precolombino)			211.087	354.280	481.901	520.971	803.181			436.572	449.669					
		A otras entidades públicas:	Fomento y Desarrollo del Patrimonio Nacional Sistema Nacional de Patrimonio Material e Inmaterial Fomento y Difusión del Arte y Culturas Indígenas  <i>División de Extensión Cultural</i>				104.200	314.698	416.829	507.735 956.732 1.151.935			484.508 896.086 1.071.316	384.766 555.482 905.473					
		Transferencias de capital, al sector privado:	Fondo del Patrimonio						1.566.630	2.060.000			2.113.560	2.089.576					
EDUCACION	CNCA	Fondos Culturales y Artísticos	<b>B) Total Programa 2 (CNCA):</b> Fondo de Fomento del Libro y la Lectura Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y de las Artes Fondo para el Fomento de la Música Nacional Fondo de Fomento Audiovisual	<b>3.971.415</b>	<b>6.004.958</b>	<b>8.284.727</b>	<b>14.025.149</b>	<b>20.617.876</b>	<b>27.399.453</b>	<b>35.969.938</b>	<b>1.067.270</b> 2.904.145	<b>1.476.059</b> 4.528.899	<b>1.794.127</b> 3.751.802 918.000 1.224.000	<b>2.778.140</b> 5.295.968 1.943.621 2.784.362	<b>3.707.018</b> 7.618.745 2.893.046 4.828.326	<b>4.811.220</b> 10.275.697 4.273.198 5.880.004	<b>6.815.204</b> 13.266.671 4.870.889 8.155.288	<b>6.992.399</b> 14.124.604 5.182.212 8.367.325	<b>7.294.434</b> 14.940.501 5.414.731 8.900.342
<b>TOTAL PRESUPUESTO DIBAM</b>				<b>7.581.882</b>	<b>11.652.682</b>	<b>13.303.229</b>	<b>27.665.752</b>	<b>31.063.529</b>	<b>44.344.418</b>	<b>54.605.434</b>			<b>45.443.554</b>	<b>65.827.178</b>					
<b>TOTAL PRESUPUESTO CNCA</b>				<b>7.921.657</b>	<b>11.698.881</b>	<b>19.728.345</b>	<b>42.348.768</b>	<b>64.833.767</b>	<b>79.979.225</b>	<b>118.155.913</b>			<b>84.937.594</b>	<b>123.504.997</b>					
<b>TOTAL RECURSOS PARA PATRIMONIO CULTURAL</b>				<b>7.581.882</b>	<b>9.865.644</b>	<b>12.465.665</b>	<b>33.659.009</b>	<b>38.904.823</b>	<b>50.605.999</b>	<b>72.641.118</b>			<b>72.207.815</b>	<b>93.422.138</b>					
<b>TOTAL PRESUPUESTO ESTADO DE CHILE</b>				<b>8.495.969.477</b>	<b>11.336.359.656</b>	<b>13.102.639.191</b>	<b>20.209.839.395</b>	<b>28.287.683.189</b>	<b>34.372.050.221</b>	<b>45.373.705.721</b>			<b>50.827.319.943</b>	<b>52.988.144.989</b>					
<b>RECURSOS PARA PATRIMONIO/ PPTO NACIONAL</b>				<b>0,0892</b>	<b>0,0870</b>	<b>0,0951</b>	<b>0,1665</b>	<b>0,1375</b>	<b>0,1472</b>	<b>0,1601</b>			<b>0,1421</b>	<b>0,1763</b>					

Notas:  
Valores en pesos moneda de cada año  
1: Subsecretaría de Patrimonio Cultural + Servicio Nacional del Patrimonio Cultural  
2: Subsecretaría de la Cultura y Artes  
3: Fondo del Patrimonio Ley N° 21.045  
4: "Fondos de Cultura"  
5: Total Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio Cultural 2019 = \$ 189.332.175

En el caso de los monumentos históricos por ejemplo, el artículo N° 12 de la Ley N° 17.288 establece que todo trabajo de conservación, reparación o restauración de ellos estará sujeto a autorización previa del Consejo de Monumentos. Si se trata de un inmueble de propiedad privada, el propietario “deberá conservarlo debidamente; no podrá destruirlo, transformarlo o repararlo, ni hacer en sus alrededores construcción alguna”, sin haber obtenido autorización previa del CMN. La sanción para los infractores a este artículo, que iba originalmente “de uno a cinco sueldos vitales”, fue reemplazada en 2005 por una multa “de cinco a doscientas Unidades Tributarias Mensuales.”<sup>90</sup>

Para las piezas o restos arqueológicos, el artículo N° 21 de la Ley de Monumentos establece que “por el solo ministerio de la ley, son Monumentos Arqueológicos de propiedad del Estado los lugares, ruinas, yacimientos y piezas antro-po-arqueológicas que existan sobre o bajo la superficie del territorio nacional”, incluyendo también “las piezas paleontológicas y los lugares donde se hallaren.” De lo anterior se deriva que ninguna persona, natural o jurídica, puede hacer en Chile excavaciones de carácter arqueológico, antropológico o paleontológico, sin autorización previa del CMN. Toda persona que al hacer excavaciones encuentre este tipo de piezas, tiene la obligación de denunciar inmediatamente el hallazgo al Gobernador Provincial, quien ordenará a Carabineros que se haga responsable de la vigilancia de estos bienes, hasta que el Consejo de Monumentos se haga cargo de ellos. El incumplimiento de la obligación de denunciar el hallazgo también está penado con multas.<sup>91</sup>

La exportación de objetos o bienes muebles que tengan el carácter de Monumentos Históricos está restringida y sólo puede hacerse con informe previo favorable del Consejo. A estos bienes se aplican además las disposiciones de la llamada “Ley Pascua”, de 1966, que reserva al Presidente de la República -o al Ministro de Educación en su representación- la facultad de autorizar la salida del país de piezas arqueológicas, partes de edificios, ruinas, entierros o cementerios indígenas, y de bienes, cuadros, documentos u objetos privados o públicos, “que por su carácter histórico o artístico deban conservarse en museos o archivos, o permanecer en algún sitio público a título conmemorativo o expositivo.”<sup>92</sup>

En caso de remate o venta de un monumento histórico de propiedad particular, el Estado de Chile tiene preferencia para su adquisición, previa tasación de dos peritos nombrados por el CMN y el propietario, respectivamente. Según la ley las “Casas de Martillo” tienen la obligación de informar al Consejo, con anticipación mínima de un

---

<sup>90</sup> “Ley N° 17.288 de Monumentos Nacionales y Normas Relacionadas”, Ministerio de Educación, Consejo de Monumentos Nacionales, Santiago, 2010, pp. 18-19. La Ley N° 20.021, del 14 de junio de 2005, modifica la Ley N° 17.288 de Monumentos Nacionales, cambiando la unidad en que se expresan las multas, y estableciendo una nueva figura penal. Texto completo está disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=239089>.

En esta misma modificación a la Ley de Monumentos se creó una nueva figura penal, incluida en un nuevo artículo N° 38, que sanciona al que “causare daño en un monumento nacional, o afectare de cualquier modo su integridad”, “con pena de presidio menor en sus grados medio a máximo y multa de cincuenta a doscientas unidades tributarias mensuales.” Con la misma multa, además de las penas privativas de libertad correspondientes, se castiga “la apropiación de un monumento nacional, constitutiva de los delitos de usurpación, hurto, robo con fuerza en las cosas, o robo con violencia o intimidación en las personas” (Artículo N° 38 Bis).

<sup>91</sup> “Ley N° 17.288 de Monumentos Nacionales y Normas Relacionadas”, Ministerio de Educación, Consejo de Monumentos Nacionales, Santiago, 2010, ya citada, pp. 22-24.

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 20.

mes, la subasta pública o privada de bienes que puedan constituir monumentos históricos.

Por último, el Consejo de Monumentos Nacionales puede “pedir a los organismos competentes la expropiación de los Monumentos Históricos de propiedad particular que, en su concepto, convenga conservar en poder del Estado.”<sup>93</sup>

En conjunto estas restricciones y prohibiciones determinan que, en Chile, los propietarios de bienes que están declarados como parte de alguna de las categorías establecidas por la Ley de Monumentos Nacionales ven limitados en forma importante sus derechos de uso y goce de esas propiedades u objetos. En la práctica la declaratoria de un bien mueble o inmueble como monumento público, histórico o arqueológico representa un gravamen para su propietario, que está obligado por ley a mantenerlo, no puede venderlo ni exportarlo libremente, ni tampoco modificarlo o invertir en su restauración, sin antes obtener autorización del Consejo de Monumentos.

Como el Consejo de Monumentos tiene además una estructura, presupuesto y personal bastante limitados, el proceso para obtener estas autorizaciones suele ser largo y engorroso, lo que demora y desincentiva al propietario que esté interesado en mantener o mejorar el estado de conservación de estos bienes, reutilizarlos o darles nuevos usos o funciones.

Se trata por lo tanto de un mecanismo de regulación legal que, aunque se diseñó hace más de cuarenta años atrás para favorecer la conservación de los bienes patrimoniales, hoy cumple sólo parcialmente esa función. Actualmente el Estado de Chile puede, a través de la Ley de Monumentos Nacionales, establecer categorías de bienes legalmente protegidos. Sin embargo este sistema de protección legal no va acompañado por inversión pública en los bienes que cuentan con esta declaratoria: el CMN no tiene personal ni recursos para hacer investigación, estudios, restauración o conservación de los mismos. Además, como las disposiciones de la Ley ° 17.288 desincentivan a los propietarios privados de estos bienes a invertir en ellos, el círculo vicioso que lleva del monumento nacional a la “ruina nacional” se mantiene intacto. Esta situación queda en evidencia con las frecuentes polémicas que envuelven las declaratorias del Consejo de Monumentos. En muchos casos los propietarios de los bienes se oponen a estos procesos, al mismo tiempo que otros grupos de presión, como vecinos y organizaciones de la sociedad civil, que no ven afectados sus derechos de propiedad o el valor de ellas, toman la iniciativa para promover las declaratorias.

En las secciones siguientes nos referiremos a los cambios que se han introducido en la Ley N° 17.288 y en otros cuerpos legales, a partir del año 2000, para tratar de abordar este problema. Estas correcciones en todo caso han tenido efectos muy limitados, por lo que la reforma a la Ley de Monumentos Nacionales sigue siendo una necesidad urgente si se quiere implantar en Chile una política pública efectiva de protección y puesta en valor del patrimonio cultural.

---

<sup>93</sup> Ibid, pp. 20-21, Artículos N° 15 y 16 de la Ley de Monumentos Nacionales.

c) Los primeros avances hacia un modelo mixto: “políticas culturales”, fondos públicos y donaciones privadas entre 1990 y 2000

Durante la última década del siglo XX se producen en Chile los primeros intentos de crear e instalar una institucionalidad pública dedicada específicamente al ámbito de la cultura, la que terminaría abriendo a la postre nuevos caminos para la acción estatal en patrimonio. Al igual que sucedió en otros países, este esfuerzo estuvo acompañado por una discusión sobre el papel que puede jugar el Estado en el desarrollo cultural, y cuáles deben ser los límites a esta intervención.

Siguiendo a Cristián Antoine, en adelante distinguiremos entre “políticas culturales” y “políticas públicas en cultura”. El primer concepto se refiere a la actividad que el Estado realiza en el ámbito artístico y cultural, “dictando leyes específicas para el sector, creando fondos económicos para su financiamiento y disponiendo medidas administrativas en su concurso.” En cambio una política pública, en cultura o en cualquier otro ámbito, vendría a ser la acción concreta del Estado en un ámbito específico de la vida social, que se ejecuta respondiendo a un cierto conjunto de principios o líneas programáticas, y aplicando criterios de racionalidad en la intervención. Las políticas públicas implican además la disposición del aparato gubernamental a dar cuenta de los resultados de éstas, a través de un proceso de evaluación.<sup>94</sup>

Así entendidas, este autor señala que las primeras “políticas culturales” del mundo occidental datan de la Segunda Guerra Mundial, cuando en Inglaterra el gobierno promueve la creación de un consejo público para mantener en alto la moral de la población civil afectada por el conflicto, a través de diversas actividades artísticas. Este fue el origen del *Arts Council* inglés, creado en 1945, cuyos objetivos eran, entre otros, proteger la cultura y las artes como elementos de la identidad nacional, y promover el acceso a ella por parte de un número mayor de personas.<sup>95</sup>

En términos formales, las políticas culturales nacen producto del interés de los gobiernos, las organizaciones y los individuos por hacer efectivos los llamados “derechos culturales” incluidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En su artículo 27, inmediatamente después del derecho a la educación, este documento suscrito por la Asamblea de las Naciones Unidas en París en diciembre de ese año sostiene que “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.” A lo anterior se suma el derecho a disponer moral y materialmente de las producciones científicas, literarias o artísticas de las que cada persona sea autora.<sup>96</sup>

Durante la década siguiente se consolidan en Europa dos modelos de intervención del Estado en lo cultural. Por un lado el anglosajón, en el que la acción estatal en cultura se desarrolla en gran parte a través de organismos integrados por artistas y expertos en las distintas disciplinas, designados por el gobierno en virtud de sus méritos. Estos consejos sectoriales o *councils* reciben subsidios económicos del Parlamento y actúan con cierta independencia del poder central.

---

<sup>94</sup> Antoine, Cristián, Más allá de la acción cultural del Estado. Apuntes para una evolución de las políticas culturales en Chile, Revista Atenea N° 511, I Semestre 2015, pp. 147-174.

<sup>95</sup> Antoine F., Cristián y Brablec S., Dana, Políticas culturales: la acción del Estado y la sociedad de oportunidades, Libertad y Desarrollo 125, Noviembre 2011, pp. 8-9.

<sup>96</sup> <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

En Francia en cambio se instala una administración cultural pública más estructurada y jerarquizada, con amplias competencias de intervención. En 1959, un año después de la llegada al poder de De Gaulle, se crea el Ministerio de Asuntos Culturales, a cargo del intelectual y novelista André Malraux. Este ministerio, el primero en el mundo en su tipo, es la institución cultural más emblemática de Francia, y refleja el rol central que hasta hoy desempeña el Estado francés en los “asuntos culturales” y la gestión de la cultura en ese país.<sup>97</sup>

En su análisis de las etapas que atraviesa el desarrollo de las políticas culturales en Chile, Antoine afirma que la “etapa de las políticas culturales” en nuestro país se extiende entre los años 1960 y 2010. Según este autor, entre 1810 y 1960 lo que existió en nuestro país fue más bien acción cultural de parte del Estado, expresada en una labor civilizadora a través de la educación pública básica y obligatoria, y en la creación de grandes organismos administrativos permanentes dedicados al fomento y protección de la cultura y el patrimonio histórico, como las universidades, bibliotecas, teatros, museos y archivos nacionales, y la ya mencionada Dirección de Archivos, Bibliotecas y Museos (1927). Durante todo este período el Estado es el protagonista y principal animador de la vida cultural de nuestro país, y este “mecenazgo estatal” es predominante frente al mecenazgo privado que llevan a cabo las familias de la burguesía local, financiando acciones culturales concretas. La cultura es vista en estos años como un subsector o apéndice de la educación, más que un ámbito independiente del cual tengan que ocuparse los gobiernos.<sup>98</sup>

Las primeras políticas culturales chilenas “en forma”, es decir traducidas en dictación de leyes, creación de instituciones y aporte de recursos estatales específicos para cultura, se producen a partir de 1960, y reflejan los cambios producidos a en el concepto de cultura a nivel internacional.

En noviembre de 1946 se había realizado en París la primera conferencia general de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), creada un año antes en Londres por 37 estados miembros de la ONU, con el objetivo de establecer la "solidaridad intelectual y moral de la humanidad" y, de esta manera, impedir que se desencadenara una nueva guerra mundial.<sup>99</sup> En sucesivas reuniones internacionales de la UNESCO realizadas en los años siguientes en Venecia (1970), Bogotá (1978) y México (1982), los estados miembros debatieron sobre temas como el alcance de los “derechos culturales”, la mejor manera de garantizar el acceso libre y democrático a la cultura a todos los miembros de la sociedad sin distinción, y la necesidad de que los individuos participen en la creación de bienes culturales y la toma de decisiones que conciernen a la vida cultural, entre otros. Estas discusiones pusieron en relieve la importancia de las políticas culturales y de la planeación, que permitirán a cada Estado asumir la cultura como parte de su responsabilidad, ya que se trata de una palanca relevante para el desarrollo de las

---

<sup>97</sup> Antoine y Brablec, op. cit., 2011, pp. 9-10.

<sup>98</sup> Antoine, 2015, op. cit, pp. 154-160.

<sup>99</sup> Chile firmó la convención de constitución de la UNESCO el 16 de noviembre de 1946, pero la ratificación de la misma por el Congreso se produjo sólo en julio de 1953, quedando oficialmente aprobada por el Decreto N°420, de 20 de agosto de 1953, firmado por Carlos Ibáñez del Campo. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=400530>.

sociedades nacionales. Este nuevo concepto de la cultura es lo que se quiso representar con la expresión “dimensión cultural del desarrollo”.<sup>100</sup>

En Chile, entre 1960 y 1990, la cultura fue concebida como un instrumento ideológico, capaz de transformar las conciencias. El gobierno de la Unidad Popular optó por apoyar las actividades culturales de las organizaciones populares, mientras impulsaba una estrategia de apropiación directa por parte del Estado de las empresas productivas que operaban en el área cultural, como editoriales, sellos discográficos y otras industrias. El gobierno militar intentó también intervenir en el campo cultural a través de una institucionalidad pública que le asegurara un cierto control. Para esto creó la División de Cultura del Ministerio de Educación, que en los últimos días del régimen se convertiría en el División de Extensión Cultural. El Artículo 9° de la Ley 18.956, de marzo de 1990, que reestructuró el Ministerio de Educación y detalló las funciones que éste tendría en el campo cultural, estableció que la División de Extensión Cultural sería “la unidad encargada de estimular el desarrollo cultural, la creación artística y el incremento del patrimonio cultural de la Nación y de proponer las normas generales que tiendan a tales objetivos; elaborando programas de carácter cultural y coordinando todas las actividades culturales que desarrollen los demás organismos del Ministerio.”<sup>101</sup>

La legislación relacionada específicamente con cultura y patrimonio dictada durante estas tres décadas es más bien escasa. En 1969 el gobierno de Eduardo Frei Montalva promulga la Ley N° 17.236, que “aprueba normas que favorecen el ejercicio y difusión de las artes”. La primera de estas normas es la liberación de derechos de internación y tasas aduaneras para una serie de objetos destinados al uso exclusivo de organizaciones culturales como universidades, bibliotecas públicas, museos y corporaciones privadas “de difusión cultural”: la lista incluye obras de arte, reproducciones, grabaciones musicales, instrumentos piezas y accesorios para el teatro, la ópera y el ballet. En el artículo siguiente se autoriza a los “bancos comerciales” a invertir hasta un 5% de sus fondos de reserva “en la realización o adquisición de obras de arte”. Estas obras podrían utilizarlas hasta en un 30% para el alhajamiento de sus oficinas, debiendo destinar el otro 70% a adquisición de obras de arte para ser exhibidas en los “museos del Estado” que determinara la DIBAM.<sup>102</sup>

Una innovación interesante de esta ley fue la que estableció que los edificios públicos de las principales ciudades del país, que habitualmente reciban gran cantidad de público, “deberán ornamentarse gradualmente, exterior o interiormente, con obras de arte”. El mismo artículo 6° estableció que “en la proyección de futuros edificios públicos de importancia deberán consultarse ornamentos artísticos incorporados a ellos o complementarios del conjunto arquitectónico.” El encargado de definir los edificios que debían cumplir esta obligación, calificar las obras de arte y a los artistas que se propusieran para ejecutarlas sería el Ministerio de Educación,

---

<sup>100</sup> Antoine, 2015, op. cit., pp. 160-162.

<sup>101</sup> La Ley N° 18.956, de 8 de marzo de 1990, reestructuró el Ministerio de Educación Pública, que pasó a llamarse Ministerio de Educación, y detalló las competencias que éste tendría en el campo cultural. La División de Extensión Cultural, una de las cuatro que dependían de la Subsecretaría de Educación, reemplazó en sus funciones a la anterior División de Cultura.  
<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30325&idVersion=1990-03-08>

<sup>102</sup> Ley N° 17.236, de 21 de noviembre de 1969, Aprueba normas que favorecen el ejercicio y difusión de las artes, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28850&tipoVersion=0>. El reglamento que reguló los aspectos técnicos de esta ley se aprobó en 1970, por Decreto N° 3.858.

previo informe de una comisión integrada entre otros por representantes del Ministerio de Obras Públicas, el Museo de Bellas Artes, la Asociación Chilena de Pintores y Escultores y la Sociedad Nacional de Bellas Artes.<sup>103</sup>

Un año más tarde, en 1970, se promulgó la Ley N° 17.336 o Ley de Propiedad Intelectual, que estableció la protección de los derechos de autor de los creadores de obras literarias, artísticas y científicas. En el título VI de esta misma ley se establece la creación de “una corporación autónoma de derecho público denominada Corporación Cultural Chilena, destinada a coordinar e impulsar las iniciativas de creación artística y difusión cultural en todo el ámbito nacional, especialmente en aquellos grupos o lugares más abandonados”. Esta corporación sería dirigida por un Consejo de 26 miembros, entre los cuales se incluía a representantes de la DIBAM, el Consejo de Rectores, asociaciones de artistas como escritores, pintores, escultores y compositores, sindicatos profesionales de actores, folcloristas y otros.<sup>104</sup>

Mientras tanto en París, la 17ª Conferencia General de la UNESCO realizada en noviembre de 1972 aprobaba la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. En 1976 se creará el Comité del Patrimonio Mundial y en 1978 se inscribirán los primeros sitios en la Lista del Patrimonio Mundial. El gobierno de Chile aprobaría esta primera Convención para la Protección del Patrimonio Mundial recién en 1980.<sup>105</sup>

Los cuatro gobiernos de la Concertación que se sucedieron a partir de 1990 pusieron énfasis nuevamente en el papel que debería jugar el Estado en lo cultural. Cada uno de ellos diseñó una estrategia propia de intervención estatal en cultura, pero compartieron ciertos criterios básicos como garantizar la libertad de creación y de expresión; aceptar la autonomía de los procesos culturales frente al Estado; favorecer la equidad en el acceso a la cultura; estimular la participación de todos los sectores en la vida cultural; reconocer la diversidad de culturas y de identidades étnicas dentro del país; y finalmente “cumplir con el deber de proteger y difundir el patrimonio cultural, físico y espiritual”.<sup>106</sup>

A partir del gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) se fueron estableciendo algunas definiciones de políticas culturales que asignaban al Estado el papel de agente prestador de servicios y promotor de la actividad cultural. Una de las primeras acciones del Ministro de Educación de Aylwin, Ricardo Lagos, fue la constitución de una comisión asesora presidencial, presidida por el sociólogo Manuel Antonio Garretón, que debía elaborar una propuesta de nueva institucionalidad cultural para Chile.

---

<sup>103</sup> El reglamento que regiría el funcionamiento de esta comisión se publicaría recién en 1995, durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle. El Decreto N° 915, del 13 de septiembre de ese año, estableció que la comisión se denominaría “Comisión Nemesio Antúnez”, estaría presidida por el Director de Arquitectura del MOP y sesionaría una vez al mes en esta repartición pública. Texto en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=16182>.

<sup>104</sup> Ley N° 17.336, del 2 de octubre de 1970, conocida como Ley de Propiedad Intelectual, texto en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28933&tipoVersion=0>. Reglamento en Decreto N° 1122, de 1971. No hemos encontrado ningún indicio de que esa corporación cultural chilena se haya creado.

<sup>105</sup> Decreto Ley N° 3.056 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 16/01/1980, aprueba Convención para la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, adoptada el 16/11/1972 por la Conferencia General de la UNESCO. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=166877>

<sup>106</sup> Antoine y Brablec, op. cit, pp.17-18.

Las conclusiones de la Comisión Garretón apuntaron a la dispersión y duplicación de funciones entre los diversos ministerios y servicios que tenían atribuciones en cultura, y a la escasez de fondos para el desarrollo artístico y cultural. Entre sus recomendaciones estuvo la creación de un nuevo servicio estatal, autónomo y descentralizado, dependiente directamente del Presidente de la República, denominado Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, cuya máxima autoridad tendría rango de Ministro. Al mismo tiempo propuso el aumento del presupuesto nacional para cultura.<sup>107</sup>

A diferencia del nuevo organismo, cuya creación demoraría más de una década, la segunda propuesta se concretó a través de los primeros fondos públicos concursables para cultura: el Fondo para Proyectos de Desarrollo Artístico y Cultural, creado en 1992, y el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura, en 1993.

En el reglamento del primero de estos fondos se señala que “es competencia del Ministerio de Educación estimular la investigación científica y tecnológica y la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la nación”. Estas funciones le correspondían especialmente a la División de Extensión Cultural de la Subsecretaría de Educación, que era la encargada de administrar este fondo. Los proyectos a financiar deberían ser de creación, producción o formación, en las áreas de la música, artes de la representación, plástica, literatura, arte y artesanía tradicional y artes audiovisuales, pero se menciona que además se convocará a presentar “Proyectos de Desarrollo de Cultura Local y de Enriquecimiento del Patrimonio Cultural y Artístico.” La evaluación y selección de los proyectos que serán financiados por el fondo queda a cargo de una comisión de “personalidades representativas del mundo de la cultura”, presidida por el Ministro de Educación e integrada por el jefe de su División de Extensión Cultural, representantes de las áreas artísticas beneficiadas por el fondo y “dos representantes del sector privado, designados por el Ministro de Educación”.<sup>108</sup>

Un año más tarde, en julio de 1993, se crea el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura (FNFL), también administrado por el Ministerio de Educación a través de la División de Extensión Cultural, y el Consejo Nacional del Libro y la Lectura, encargado de asesorar al Ministerio y proponer las políticas en estas materias, además de convocar a los concursos anuales y asignar los recursos del fondo. El Consejo Nacional del Libro y la Lectura quedó integrado por el Ministro de Educación, el Director de la DIBAM, académicos, escritores y representantes de las asociaciones de editores, distribuidores y librerías, educadores y bibliotecólogos.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Retamal González, Fabián, Evaluación de la estrategia en red aplicada por el Consejo Nacional de la Cultura con los centros culturales municipales creados a partir del Programa Nacional de Centros Culturales, Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión Cultural, Universidad de Chile, Santiago, 2013, pp. 17-18.

<sup>108</sup> Decreto N° 125, del 5 de mayo de 1992, Aprueba Reglamento del Fondo para Proyectos de Desarrollo Artístico y Cultural del Ministerio de Educación, texto en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=86646>.

<sup>109</sup> Ley N° 19.227, Ministerio de Educación Pública, 10 de julio de 1993, Crea el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30594&tipoVersion=0>. El reglamento que regiría el funcionamiento del Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura fue aprobado por el Decreto 587, de 27 de septiembre de 1993, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=14452&tipoVersion=0>.

Con estos dos fondos aparece en la institucionalidad chilena por primera vez la figura de los “consejos” o comisiones sectoriales, integrados por expertos de un determinado sector o disciplina, y encargados de asignar fondos públicos a determinados proyectos culturales. El hecho de que estos comités de expertos incluyan no sólo a funcionarios públicos, sino también a representantes de organizaciones privadas, y que los recursos se distribuyan entre un conjunto de proyectos que presentan personas naturales o jurídicas, en vez de ser entregado directamente desde el nivel central vía subvención estatal a ciertas instituciones, constituye un primer paso en el tránsito desde el modelo tradicional chileno de financiamiento de la cultura, cercano a Francia u otros países de Europa continental, hacia el modelo mixto de los países anglosajones, donde predominan las formas de intervención indirecta del Estado en cultura, y existe un amplio espacio para que la iniciativa privada proponga, desarrolle y gestione proyectos en este campo.

Por otra parte, aun cuando estos primeros fondos públicos concursables estaban orientados hacia la creación artística y no abarcaban proyectos relacionados con patrimonio, sirvieron de modelo para los nuevos fondos que se fueron agregando durante la década siguiente, hasta dar origen al actual sistema de “fondos de cultura”, que abarca muchos ámbitos de la misma, y dentro de cada uno de ellos diversas líneas y modalidades.<sup>110</sup>

Otro avance fundamental desde el punto de vista de la participación de privados en la provisión y gestión de bienes culturales que se produjo durante el gobierno de Aylwin fue la promulgación de la Ley de Donaciones con Fines Culturales o “Ley Valdés”, como se la conoce en honor de su promotor, el senador Gabriel Valdés Subercaseaux, en junio de 1990.<sup>111</sup>

La Ley de Donaciones Culturales representa el primer instrumento legal creado en Chile con el objetivo específico de incentivar los aportes de contribuyentes privados –originalmente sólo empresas y más tarde también personas naturales– a proyectos culturales, entendidos estos como “el plan o programa de actividades específicas culturales o artísticas” presentado por un beneficiario admitido en la ley, y aprobado previamente por un Comité Calificador creado con este fin. Este Comité Calificador estaba integrado, en su primera versión, por “el Ministro de Educación Pública o su representante; un representante del Senado; un representante de la Cámara de Diputados; un representante del Consejo de Rectores y un representante de la Confederación de la Producción y el Comercio.”

Los beneficiarios autorizados para recibir estas donaciones en la versión original de la “Ley Valdés” eran “las universidades e institutos profesionales estatales y particulares reconocidos por el Estado, y a las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro cuyo objeto exclusivo sea la investigación, desarrollo y difusión de la cultura y el arte.” En los años siguientes y a través de sucesivas modificaciones a la ley se sumaron a ellos como posibles donatarios las bibliotecas abiertas al público,

---

<sup>110</sup> Véase sección 2.2 de este capítulo.

<sup>111</sup> Ley N° 18.985, Ministerio de Hacienda, 28 de junio de 1990, Establece normas sobre reforma tributaria. El Artículo 8° de esta ley contiene el texto de la ley de donaciones con fines culturales. Texto de la versión original en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30353&tipoVersion=0>. El primer Reglamento de la Ley de Donaciones con Fines Culturales está contenido en el Decreto N° 787, Ministerio de Educación Pública, del 12 de febrero de 1991, cuyo texto original está en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=15594&tipoVersion=0>.

organizaciones comunitarias funcionales, los museos -estatales, municipales o privados- abiertos al público y administrados por corporaciones sin fines de lucro, el Consejo de Monumentos Nacionales y la DIBAM.<sup>112</sup>

Las donaciones recibidas pueden ser destinadas por el donatario a financiar infraestructura física –como adquisición, remodelación y construcción de edificios-; equipamiento -adquisición de bienes de uso permanente por la institución que recibe la donación-; funcionamiento de la institución, incluyendo gastos permanentes y regulares como remuneraciones y servicios básicos; o bien actividades culturales de diverso tipo, tales como producción de obras de arte, conciertos, obras de teatro, publicaciones, talleres, seminarios, festivales, etc.

El gran avance de la Ley Valdés radica en establecer un mecanismo mixto de financiamiento, que estimula al Estado de Chile y a los contribuyentes para que se asocien aportando simultáneamente a proyectos culturales, ejecutados por instituciones sin fines de lucro.

El aporte del Estado se materializa a través de un crédito sobre el Impuesto a la Renta o Impuesto Global Complementario, al cual pueden acceder las empresas y personas naturales que donan a las instituciones admitidas como donatarias, y para proyectos que han sido previamente aprobados por el Comité de Donaciones. Los privados que donan tienen el incentivo de que, a través del certificado de donación que reciben por su aporte, pueden recuperar el 50% del monto donado en forma de crédito contra su impuesto a la renta, y además imputar el otro 50% de la donación, o la parte que no constituya crédito, como gasto aceptado, es decir pueden incluirla como un gasto necesario para producir renta.

Este incentivo tributario se aplicó, durante los primeros años de la Ley de Donaciones, sólo a dos tipos de contribuyentes: las empresas que pagan Impuesto de Primera Categoría por sus utilidades, y las personas naturales afectas al Impuesto Global Complementario de acuerdo a los ingresos obtenidos cada año. Las donaciones pueden ser de dos tipos: en dinero o en especies. No se admite la donación de servicios.

Aunque no existe un registro público de las donaciones efectuadas o recibidas año a año a través de la Ley de Donaciones Culturales, es evidente que desde su promulgación este mecanismo se ha convertido en una poderosa palanca para movilizar aportes de privados, fundamentalmente empresas, hacia proyectos culturales de muy diverso tipo. En una presentación del año 2012, el Secretario Ejecutivo del Comité Calificador de Donaciones Privadas, Oscar Agüero Woods, exponía que, en base a las cifras registradas por el Servicio de Impuestos Internos, las donaciones acogidas a la Ley Valdés experimentaron un incremento sostenido durante las primeras décadas de su operación, pasando de poco menos de 1.000 millones de pesos anuales en 1995 a 18.000 millones el año 2010.<sup>113</sup> Por su parte un

---

<sup>112</sup> Las principales modificaciones a la Ley de Donaciones Culturales están contenidas en la Ley N° 19.721, Art.; N° 1, D.O. 05.05.2001; Ley 19.885, D.O. 06.08.2003; Ley 20.316, D.O. 09.01.2009 y Ley 20.675, de 5 de junio de 2013. Esta última reforma a la Ley de Donaciones, vigente desde el 1 de enero de 2014, y muy relevante a nuestro juicio para el tema del patrimonio por los nuevos tipos de beneficiarios que agrega, la trataremos en detalle en la segunda sección de este capítulo.

<sup>113</sup> Ley de Donaciones Culturales (“Ley Valdés”), presentación de Oscar Agüero Woods, (2012), <http://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2013/08/rc-presentacion-donaciones-culturales-2-oscar-aguero.pdf>, recuperada el 21.07.18.

estudio publicado por el Centro UC de Políticas Públicas, en base a información aportada por el SII y el Ministerio de Educación, indica que en 2015 año los montos aportados vía Ley de Donaciones Culturales alcanzaron los 31.596 millones de pesos, equivalentes al 20% del total donado ese año en Chile, a través de leyes de donación con franquicias tributarias. Al igual que sucedía con otros regímenes de donación, en ese momento más del 94% de esas donaciones culturales provenía de empresas.<sup>114</sup>

Resulta difícil determinar con exactitud qué porcentaje de los recursos privados aportados vía Donaciones Culturales desde la aprobación de la ley en 1990 hasta la fecha ha sido destinado a proyectos relacionados con patrimonio cultural. Sin embargo no hay duda de que específicamente en este campo se trata de un instrumento muy relevante, ya que durante casi tres décadas ha permitido el financiamiento compartido, entre el Estado y los privados – especialmente empresas- de muchas iniciativas que el primero no hubiera podido solventar solo, y que para los segundos tampoco habrían sido atractivas de financiar por razones netamente comerciales o de reputación corporativa. Este es el caso de investigaciones, libros y programas de difusión del patrimonio cultural, proyectos de conservación y restauración de inmuebles y objetos, exposiciones, seminarios, celebraciones tradicionales, ferias artesanales y otras muchas actividades que se han materializado gracias a donaciones de empresas privadas, acogidas a la Ley Valdés.<sup>115</sup>

En comparación con el de su antecesor, el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000) fue menos prolífico en cuanto a la dictación de leyes o creación de instrumentos de política cultural.<sup>116</sup> Lo más relevante en este sentido fue la constitución en marzo de 1997 de una nueva comisión asesora presidencial en materias artístico-culturales, integrada por 17 personalidades del área y presidida por Milan Ivelic, y que entregó como resumen de su trabajo un documento titulado “Chile está en deuda con la cultura”.<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> Centro UC Políticas Públicas, Fundación Chile + Hoy, Fortaleciendo la sociedad civil: el rol de los incentivos tributarios en las donaciones, Sexto informe de resultados del proyecto Sociedad en Acción, marzo 2017, pp. 34-36, en [https://www.fundacioncolunga.org/wp-content/uploads/2017/04/Informe-Final-Incentivos-Tributarios-\\_11042017.pdf](https://www.fundacioncolunga.org/wp-content/uploads/2017/04/Informe-Final-Incentivos-Tributarios-_11042017.pdf)

<sup>115</sup> Otra evidencia indirecta de la relevancia de la Ley Valdés como mecanismo de incentivo a la participación de privados en la gestión del patrimonio cultural es la gran cantidad de corporaciones, fundaciones y organizaciones de la sociedad civil que se han creado desde la dictación de la ley, a principios de los años noventa, y que se dedican preferentemente a este tema. Una de las más antiguas es la Corporación de Amigos del Patrimonio Cultural de Chile, constituida en 1991. Otras muy activas hoy son la Corporación de Amigos del Patrimonio Religioso y Cultural, Corporación de Patrimonio Histórico Militar y Fundación ProCultura, por mencionar sólo algunas.

Según el estudio ya citado de Centro Políticas Públicas UC, p. 58, en 2015 había 668 instituciones donatarias que recibían donaciones acogidas a las diversas leyes con incentivos tributarios. Ese año el monto donado por las empresas representó ocho veces el total donado por las personas naturales.

<sup>116</sup> Bajo el gobierno de Patricio Aylwin se aprobaron también la Ley de Premios Nacionales, D.O. 26.09.1992, el Decreto N° 636 que creó la Comisión de Educación y Cultura Indígena, D.O. 16.04.1991, y el Decreto N° 392, D.O. 12.04.1994, que contiene el Reglamento asociado a la CONADI sobre acreditación de calidad de indígena, constitución de comunidades indígenas y la protección del patrimonio histórico de las culturas indígenas.

<sup>117</sup> La comisión fue creada por Decreto 74, Ministerio de Educación, D.O. 05.03.1997, y sus objetivos eran actualizar los diagnósticos y estudios sobre los distintos sectores culturales, asesorar al Presidente en el diseño de nuevas políticas para el sector y proponer una nueva institucionalidad cultural. El texto del informe final de la Comisión Ivelic, titulado “Chile está en deuda con la cultura”, se encuentra en

En términos generales el informe de la comisión Ivelic sostenía que el Estado de Chile debía aumentar su presencia en el ámbito de la cultura y las artes y proponía la creación de una nueva institucionalidad cultural denominada Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, “como un servicio público autónomo y descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio”, que se vincularía directamente con el Presidente de la República, a través del Ministerio de Educación. Este organismo estaría encabezado por un Presidente Ejecutivo, que tendría rango de ministro, y tendría entre sus funciones, además de impulsar la creación artística, “proponer y gestionar medidas para desarrollar, resguardar, fomentar y acrecentar el patrimonio cultural mueble, inmueble e intangible de la Nación.”<sup>118</sup>

Entre las cuatro direcciones temáticas que formarían parte del CNCA se incluía una “Dirección Nacional del Patrimonio Cultural”, que reemplazaría en todas sus funciones a la DIBAM. El Director Nacional del Patrimonio Cultural pasaba a ser el Presidente Ejecutivo del Consejo de Monumentos Nacionales, el cual se proponía transformar en un “organismo público descentralizado, integrado por representantes de instituciones públicas y privadas”, además de otorgarle los recursos suficientes para cumplir con sus tareas.

El título tercero del informe está destinado a propuestas para “modernizar la gestión del patrimonio cultural.” Para que el Estado de Chile pueda cumplir con el deber que le asigna la Constitución, de “protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación”, la comisión propone un “sistema nacional público privado de gestión del patrimonio cultural”, donde el CNCA, a través de la Dirección Nacional del Patrimonio Cultural y el Consejo de Monumentos Nacionales, coordinen a los actores públicos y privados, para así “generar los espacios e incentivos adecuados para que los privados y la comunidad asuman la gestión de la conservación del patrimonio cultural.”

Junto con esta idea de “una responsabilidad compartida entre el sector privado y el sector público en la conservación, desarrollo, difusión e investigación del patrimonio cultural de Chile”, llama la atención la propuesta de “modernizar el sistema nacional de bibliotecas, archivos y museos”, transformando la Biblioteca Nacional, el Archivo Nacional y los tres museos “nacionales” (MNHN, MHN y MNBA) en corporaciones de derecho privado, colaboradoras del Estado. “Bajo esa modalidad se mantendría la propiedad fiscal de los bienes culturales patrimoniales depositados en dichas unidades, así como las nuevas que se adquieran, aunque con un tipo de gestión privada.” Esta misma figura legal se propone para los nuevos museos nacionales que deberían crearse, especialmente en regiones. Poco más adelante se propone también transformar todos los museos y bibliotecas regionales de la DIBAM en corporaciones de derecho privado, con directorios integrados por autoridades públicas regionales, representantes de universidades, municipios y otras instituciones sociales o empresas locales. Con este cambio, dice el informe, “la gestión del patrimonio cultural mueble regional podrá ser asumida por privados en concesión.”<sup>119</sup>

Finalmente, entre las acciones propuestas para proteger, conservar y desarrollar el patrimonio, se incluye “elaborar una moderna Ley de Patrimonio Cultural de la

---

<http://coloquiospatrimoniales.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2017/03/comisionIVELIC.pdf>.

<sup>118</sup> “Chile está en deuda con la cultura”, 1997, op.cit., título I.

<sup>119</sup> Ibid., título III, puntos 3 y 4.

Nación que incorpore enfoques contemporáneos sobre su uso, gestión, goce y usufructo.” Ese cuerpo legal, además de fijar orientaciones para la conservación y restauración de los bienes, debería contener “incentivos fiscales para la gestión y conservación privada de monumentos nacionales, obras de arte, colecciones científicas, piezas de museo y bienes del patrimonio cultural, muebles e inmuebles.” Lamentablemente estas sugerencias de la Comisión Ivelic respecto al papel del Estado en el problema del patrimonio cultural no se concretarían más allá de este informe, entregado a fines de 1997. Durante el año siguiente el Presidente Eduardo Frei presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley que creaba una Dirección Nacional de Cultura dependiente del Ministerio de Educación, bajo la cual se aglutinaban la DIBAM, el CMN, el FONDART, el Consejo del Libro y el Comité de Donaciones Culturales, además de otros organismos como el Departamento de Cultura de la SEGEGOB y la Comisión Nemesio Antúnez. Sin embargo este proyecto de ley no prosperó, por lo que sería sólo durante el período siguiente, el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), cuando la nueva institucionalidad cultural para Chile se convertiría en realidad.<sup>120</sup>

## **2.2 Nuevos actores, instrumentos y recursos estatales para el patrimonio: 2000-2017**

Al mirar en perspectiva el período comprendido entre los años 2000 y 2017 es posible identificar cambios en el papel desempeñado por el Estado chileno en la protección del patrimonio cultural, expresados en nuevas estructuras administrativas, modificaciones legales y modalidades más variadas de asignación de los recursos públicos destinados a este ámbito.

En primer término se creó una nueva institucionalidad cultural, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2003), dotada de responsabilidades expresas en el campo del patrimonio. A pesar de que desde sus inicios las prioridades del CNCA estuvieron claramente relacionadas con el fomento de las artes y las industrias creativas, poco a poco fue poniendo en práctica estas funciones, a través de la creación de programas y fondos concursables, y de transferencias directas a instituciones no estatales relacionadas con patrimonio cultural.

A partir del año 2008 se pone en marcha el Programa de Puesta en Valor del Patrimonio, ejecutado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) del Ministerio del Interior y financiado inicialmente con un préstamo del BID, que buscaba recuperar inmuebles de valor patrimonial y ponerlos en condiciones aptas para su uso, como un aporte al desarrollo sustentable de cada una de las regiones.

Durante el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) y coincidiendo con un discurso oficial más proclive a la participación de privados en el financiamiento de la actividad cultural, se dieron algunos pasos, limitados en sus efectos pero muy importantes como precedentes, que abrieron oportunidades para la cooperación público-privada en iniciativas de rescate y puesta en valor del patrimonio. Entre estos destaca en primer lugar la creación, tras el terremoto de febrero de 2010, de un

---

<sup>120</sup> Retamal, Fabián, 2013, op. cit, pp. 19-20.

“Fondo del Patrimonio” dedicado específicamente a la recuperación de inmuebles de este tipo, que apalancaba fondos públicos a aportes privados. Desde el punto de vista de los incentivos a la cooperación privada en la conservación del patrimonio construido, las reformas a la Ley de Donaciones Culturales que entraron en vigencia en enero de 2014 incluyeron a los propietarios de bienes protegidos por la Ley de Monumentos Nacionales entre los donatarios o receptores posibles de este tipo de aportes.

Con todo, al revisar la serie completa de los presupuestos anuales de la nación entre 2000 y 2017 es posible concluir que el modelo básico de intervención del Estado de Chile en temas de patrimonio cultural no varió sustancialmente durante este período. La forma predominante de asignación de recursos públicos para patrimonio siguió siendo la propiedad y gestión directa sobre cierta parte del patrimonio - fundamentalmente museos-, de propiedad del Estado, y las transferencias directas a algunas instituciones. Los programas y fondos concursables públicos asociados a patrimonio y las iniciativas dirigidas a este tema con financiamiento mixto –público y privado al mismo tiempo-, fueron siempre limitadas en cuanto a duración y montos involucrados.

A continuación describiremos las principales innovaciones ocurridas en estas casi dos décadas en cuanto a políticas públicas, programas e instrumentos para la asignación de recursos del Estado de Chile a instituciones y proyectos relacionados con patrimonio cultural.

#### a) El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y su rol en el patrimonio inmaterial (2000-2010)

Poco después de asumir, el Presidente Ricardo Lagos (2000-2006) anunció su programa de gobierno en cultura y nombró al intelectual Agustín Squella como asesor presidencial en este tema. El encargo consistía en coordinar a los diferentes organismos públicos involucrados en cultura en ese momento y elaborar un proyecto de nueva institucionalidad cultural, que finalmente dio origen al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, creado por la Ley N° 19.891, en julio de 2003.<sup>121</sup>

Definido como “un servicio público autónomo, descentralizado y territorialmente desconcentrado, con personalidad jurídica y patrimonio propio”, el CNCA se relacionaba directamente con el Presidente de la República pero, para todos aquellos actos administrativos que requerían de un Ministerio, debía operar a través del Ministerio de Educación. El Consejo quedó encabezado por un Presidente que tendría “rango de Ministro”, e integrado además por un Directorio Nacional, un Comité Consultivo Nacional, Consejos Regionales y Comités Consultivos Regionales.<sup>122</sup>

El objeto de este nuevo organismo era “apoyar el desarrollo de las artes y la difusión de la cultura, *contribuir a conservar, incrementar y poner al alcance de las personas el patrimonio cultural de la Nación* y promover la participación de éstas en la vida cultural del país.” Entre las responsabilidades del CNCA, que se desglosan en

---

<sup>121</sup> *Ibíd.*, p. 20.

<sup>122</sup> Ley N°19.891, de 23/8/2003, Crea el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes, en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=213895>.

diecisiete funciones específicas, están las de “estudiar, adoptar, poner en ejecución, evaluar y renovar” políticas culturales, planes y programas que permitieran dar cumplimiento a este mandato de “conservar, incrementar y difundir” el patrimonio nacional; promover la investigación sobre el tema; facilitar el acceso del público a las manifestaciones culturales, expresiones artísticas y de patrimonio; impulsar la construcción de infraestructura y equipamiento para el desarrollo de estos tres tipos de actividades; y finalmente “proponer la adquisición para el Fisco de inmuebles de valor patrimonial cultural por parte del Ministerio de Bienes Nacionales.”<sup>123</sup>

En su artículo 36 la misma ley establece que “serán coordinados por el Consejo en lo concerniente a sus políticas, planes, programas y acciones”, tanto la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM) como el Consejo de Monumentos Nacionales.<sup>124</sup> Sin embargo y por lo general, a lo largo de sus casi quince años de coexistencia, el CNCA y la DIBAM no actuaron en forma coordinada, e incluso muchas veces se disputaron recursos públicos y ámbitos de influencia en patrimonio cultural, fomento lector, bibliotecas y otras materias.

La misma Ley N° 19.891 creó el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y de las Artes, habitualmente conocido como FONDART, que sería administrado por el CNCA, con el fin de financiar “proyectos, programas y actividades de fomento, ejecución, difusión y conservación de las artes y el patrimonio cultural, en sus diversas modalidades y manifestaciones”. Entre las siete líneas específicas que debía abordar el FONDART en su entrega de financiamiento se incluyó una de conservación y difusión del patrimonio cultural, destinada a “financiar proyectos de conservación, recuperación y difusión de bienes patrimoniales intangibles y tangibles, muebles e inmuebles, protegidos por la Ley N° 17.288”, o Ley de Monumentos Nacionales.

A pesar de la inclusión del tema patrimonial en la ley que le dio origen, tal como se comentará más adelante al analizar los presupuestos nacionales de cultura en el período 1999- 2019, durante sus primeros años de vida el accionar del CNCA estuvo enfocado casi exclusivamente al fomento de la creación artística, desarrollo de industrias culturales y participación o acceso de la ciudadanía a la cultura. Los primeros programas del Consejo dedicados expresamente al patrimonio estuvieron relacionados con patrimonio inmaterial y se crearon recién a fines de la década del 2000.

Por su parte tanto el FONDART como los otros fondos que se fueron creando dentro del CNCA, hasta conformar lo que hoy conocemos como el sistema de “Fondos de Cultura”, privilegiaron en sus comienzos el financiamiento de la creación y producción artística, y más tarde las industrias creativas y la difusión de las obras generadas por ellas mismas. Los recursos asignados por FONDART que se pueden relacionar con patrimonio durante sus primeros años de funcionamiento son únicamente los relacionados con artesanía, considerada una disciplina artística más dentro de las líneas de fomento de las artes.<sup>125</sup> Algo similar ocurre con el Fondo de

---

<sup>123</sup> Idem, arts. 2° y 3°.

<sup>124</sup> Idem, arts. 36 y 37. Un representante del CNCA se agregaba como nuevo integrante al Consejo de Monumentos Nacionales.

<sup>125</sup> Véase al respecto la sección 2.2 c), sobre recursos destinados a patrimonio en los Presupuestos de la Nación. Los montos asignados por los Fondos de Cultura a cada línea o ámbito entre 2013 y 2018

Fomento de la Música Chilena, creado en 2004, que incluye como una de sus líneas el folklor, y el Fondo de Fomento Audiovisual, en 2005. El objetivo en ambos fondos es fomentar la creación de obras, en las cuales estas manifestaciones de valor “patrimonial” podían ser un tema más a abordar.<sup>126</sup>

Otros hitos importantes dentro del gobierno de Ricardo Lagos fueron el establecimiento del último domingo del mes de mayo como Día del Patrimonio Cultural, en 2000, y la creación de la Fundación Artesanías de Chile en 2003, cuya primera presidenta fue Luisa Durán, y que desde 2005 pasaría a ser presidida por el o la cónyuge del Presidente de la República. A partir de ese mismo año esta fundación contaría con recursos asignados en el presupuesto de la Nación<sup>127</sup>

En mayo de 2005 el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, presidido en ese momento por José Weinstein, publicó “Chile quiere más cultura”, su primer documento sobre políticas públicas, con las definiciones que deberían orientar el actuar del estado chileno en la materia en los siguientes cinco años. Entre los acentos que se proponen para la nueva política cultural está el de “elevar el tema patrimonial, en un sentido amplio, a la condición de prioridad de la política cultural”. El patrimonio es de hecho uno de los cinco ámbitos para los cuales se definen objetivos, traducidos en un listado de 52 medidas.<sup>128</sup>

Según “Chile quiere más cultura” el objetivo de la política pública en este ámbito debía ser, “preservar, enriquecer y difundir el patrimonio cultural del país, aumentando la inversión e implementando modernas y creativas formas de participación por parte de la comunidad”, esto como respuesta a un diagnóstico que señala como problemas “una escasa valoración del patrimonio, arreglos institucionales inadecuados y ausencia de mecanismos que promuevan la cooperación entre los actores”. Para ello se proponen diez medidas específicas que, junto con la creación de una serie de instituciones -archivos regionales, cineteca y audioteca nacional, museo de la fotografía, entre otros- incluyen reformar la Ley de Monumentos Nacionales y crear un Instituto del Patrimonio, “que reúna a las entidades con atribuciones en esta área, actualmente dispersas, y promueva el aporte privado a la preservación y su uso social”.<sup>129</sup>

Otras propuestas incluidas en este documento que aparecen como interesantes al analizarlas retrospectivamente son la creación de un “sistema de certificación de

---

han sido analizados desde 2010 por el Observatorio de Políticas Culturales (OPC), y pueden verse en <http://www.observatoriopolicasculturales.cl/OPC/desplegables/estudios/>.

<sup>126</sup> Ley 19.928 Sobre Fomento de la Música Chilena, 31/1/2004, crea el Consejo y el Fondo de Fomento de la Música Chilena, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=220680&r=1>. El Reglamento del Fondo está en el Decreto N° 187 del Ministerio de Educación, del año 2004. Ley 19.981 Sobre Fomento Audiovisual, 10/11/2004, crea el Consejo del Arte y la Industria Audiovisual y el Fondo de Fomento Audiovisual, cuyo Reglamento está en el Decreto N° 151 del Ministerio de Educación, 2005. Ver <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=232277&idParte=0>.

<sup>127</sup> Decreto N° 252, Ministerio de Educación, 7/06/2000, Establece Día del Patrimonio Cultural de Chile, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=170327>. Los primeros estatutos de la Fundación Artesanías de Chile son de julio de 2002, ver en <http://artesaniasdechile.cl/wp-content/uploads/2018/03/ESTATUTOS-ARTESANIAS-DE-CHILE-2002.pdf>.

<sup>128</sup> “Chile quiere más cultura. Definiciones de política cultural 2005- 2010”, descargable desde <https://www.cultura.gob.cl/publicaciones/chile-quiere-mas-cultura-definiciones-de-politica-cultural-2005-2010/>.

<sup>129</sup> Ibid., pp. 24-25.

origen y características de la artesanía nacional”, y un “plan nacional de fomento al turismo cultural sustentable, vinculado a la valoración de los sitios patrimoniales históricos, arqueológicos y naturales, con planes de desarrollo que recojan las buenas prácticas existentes en el país y la experiencia internacional al respecto”.

El primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) puso en práctica algunas de estas recomendaciones de política pública en materia de patrimonio. En 2009 el Ejecutivo envió al Congreso el proyecto de ley que creaba el Instituto del Patrimonio. La iniciativa generó opiniones encontradas respecto a si este nuevo organismo que reunía bajo un mismo ente a la DIBAM y el CMN, y contaba con un Consejo del Patrimonio similar al del CNCA, sería o no capaz de integrar las funciones de estas reparticiones, y asegurar una mejor protección de los bienes patrimoniales.<sup>130</sup>

En contraste con esta propuesta de nueva institucionalidad, que no llegó a convertirse en realidad, la administración de Bachelet avanzó en el tema de la protección del patrimonio inmaterial. Un primer paso en este sentido fue la promulgación en Chile en junio de 2007 de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, aprobada por UNESCO dos años antes. El objetivo de esta convención es proteger y promover la diversidad cultural, entendida como “la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades”, que se transmiten y manifiestan, entre otras formas, en el patrimonio cultural, los modos de creación artística, producción y difusión y disfrute de las expresiones culturales.”La diversidad cultural es una gran riqueza para las personas y las sociedades”, afirma el texto de la convención, y por lo tanto su protección, promoción y mantenimiento “son una condición esencial para un desarrollo sostenible en beneficio de las generaciones actuales y futuras.”<sup>131</sup>

Mientras tanto la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su Conferencia Internacional de junio de 1989, había aprobado en Ginebra el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales, que establece la obligación de los gobiernos de proteger sus derechos, incluyendo los derechos sobre las tierras y los recursos naturales, el respeto de sus culturas y formas de vida y el derecho a decidir sus propias prioridades dentro del proceso de desarrollo.<sup>132</sup> Como todo tratado internacional, el Convenio 169 adquiere carácter obligatorio para los Estados que decidan ratificarlo, en una decisión que es libre y soberana. Chile ratificó el Convenio 169 en septiembre de 2008, por lo que éste entró en vigencia un año después. Entre otros, el Estado de Chile adquirió en ese momento el deber de consultar con los pueblos originarios, a través de sus instituciones representativas, las medidas legislativas o administrativas que pudieran afectarlos directamente. Este proceso conocido como “consulta

---

<sup>130</sup> Beatriz Mella, Instituto del Patrimonio: ¿hacia una nueva institucionalidad cultural?, publicado en Plataforma Urbana el 30 de julio de 2009, en <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2009/07/30/instituto-del-patrimonio-%C2%BFhacia-una-nueva-institucionalidad-cultural/>.

<sup>131</sup> Decreto 82 del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en D.O. del 27.06.2007, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=262136>.

<sup>132</sup> Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 2013, Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) - Manual para los mandantes tripartitos de la OIT, disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_205230.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_205230.pdf)

indígena” debe hacerse de buena fe y respetando las características socioculturales de cada etnia o pueblo, con el objetivo de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de estos grupos respecto de las medidas propuestas.<sup>133</sup>

Seis meses más tarde, en marzo de 2009, se publica el decreto por el cual Chile promulga la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, que había sido aprobada por la UNESCO en París en octubre de 2003.<sup>134</sup>

Como su nombre lo indica, el objetivo de esta convención es entregar a los estados miembros un marco normativo y orientaciones para salvaguardar el “patrimonio cultural inmaterial”, entendido como “los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural.”

Dentro del patrimonio inmaterial, que se transmite de generación en generación, el texto de la convención distingue cinco ámbitos: artes del espectáculo; conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; técnicas artesanales tradicionales; tradiciones y expresiones orales; usos sociales, rituales y actos festivos. El proceso de salvaguardia a su vez se entiende como el conjunto de medidas destinadas a garantizar la viabilidad de este patrimonio, a través de la identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión – a través de la enseñanza formal y no formal- y revitalización de estas manifestaciones.<sup>135</sup>

Los Estados parte de la convención se obligan a adoptar las medidas necesarias para salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial, debiendo identificar y definir los elementos de este tipo presentes en su territorio, con la participación de las comunidades, grupos y organizaciones de la sociedad civil. Para esta identificación cada estado se compromete a confeccionar uno o más inventarios de patrimonio cultural inmaterial y actualizarlos regularmente, además de crear organismos especializados dedicados a esta tarea, generar estudios e investigación, y adoptar políticas que garanticen este proceso de salvaguardia. En UNESCO se creó un Comité Intergubernamental para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, integrado por representantes de 18 Estados, encargado de crear, mantener al día y difundir una “lista representativa del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad”, a la cual pueden postular para ser inscritas las manifestaciones presentadas por los diversos países.<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> Decreto N° 236; Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en D.O. el 14/10/2008, promulga el Convenio N°169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=279441>.

<sup>134</sup> Decreto N°11, Ministerio de Relaciones Exteriores, , D.O. del 13/03/2009, promulga la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO, en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=288015>. Poco antes el Decreto N° 240 del mismo Ministerio, publicado en el D.O. el 5/1/2009, promulgó la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, aprobada por UNESCO el 14 de mayo de 1954.

<sup>135</sup> <http://www.sigpa.cl/convencion-unesco/>; texto en <https://ich.unesco.org/es/convenci%C3%B3n>.

<sup>136</sup> El documento de la Convención está fechado en París, el 17 de octubre de 2003, [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=17716&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=17716&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

La vigencia de esta convención en Chile se tradujo en la puesta en marcha del SIGPA, Sistema de Información para la Gestión del Patrimonio Cultural Inmaterial, instalado originalmente en el Departamento de Patrimonio Cultural del CNCA y hoy parte del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. El SIGPA es una plataforma web en la que se identifican y visibilizan las diversas prácticas de patrimonio inmaterial en Chile, con sus respectivos cultores, fichas de registro, inventario y planes de salvaguardia creados para cada uno, que pueden estar en etapa de diseño o en ejecución.

Siguiendo las directrices de UNESCO, en Chile el proceso de salvaguardia se inicia con una solicitud ciudadana en un formulario único, que es revisado por el Comité Asesor en Patrimonio Cultural Inmaterial, integrado por siete personas expertas en el tema y presidido originalmente por el Presidente del CNCA, y hoy por el Ministro o Ministra de Cultura. Si el Comité Asesor lo aprueba, el elemento ingresa al Registro de Patrimonio Cultural Inmaterial. En ese momento se inicia una investigación participativa o levantamiento de información, y el expediente generado pasa a ser parte del inventario nacional de elementos representativos y/o en riesgo del patrimonio cultural inmaterial en Chile. Este mismo Comité Asesor es el encargado de proponer los elementos de patrimonio inmaterial susceptibles de presentarse al Comité Intergubernamental de UNESCO, para ser inscritos en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. En 2013 el CNCA seleccionó a los Bailes Chinos como expresión cultural a ser propuesta al Comité de UNESCO y solicitó su inscripción en esta lista mundial de patrimonio inmaterial, la que se produjo finalmente el año 2014.<sup>137</sup>

Ya que muchas expresiones del patrimonio inmaterial, como los conocimientos y técnicas asociadas a la música, la danza, el teatro y la artesanía tradicional, se encuentran en peligro de desaparición debido a la disminución del número de personas que las practican, el desinterés de las nuevas generaciones y la falta de fondos, la Convención UNESCO de 2003 propuso como uno de los medios más eficaces para llevar a cabo el proceso de salvaguardia el “garantizar que los depositarios de dicho patrimonio prosigan con el desarrollo de sus conocimientos y técnicas y las trasmitan a las generaciones más jóvenes.” Para eso recomendó a los Estados miembros identificar a los depositarios del patrimonio cultural inmaterial y reconocer a algunos de ellos mediante una distinción oficial, que los incite a seguir desarrollando y transmitiendo sus conocimientos y técnicas.<sup>138</sup>

La aplicación en nuestro país de estas directrices de UNESCO se tradujo en el programa de “Tesoros Humanos Vivos”, implementado desde el año 2009 por el CNCA, que otorga reconocimiento y apoyo económico a personas y comunidades consideradas portadoras estratégicas del patrimonio cultural inmaterial de los chilenos, de manera de asegurar el registro, la transmisión y el desarrollo de manifestaciones consideradas especialmente relevantes y/o en peligro de desaparecer. Desde ese año el CNCA –hoy MINCAP- ha entregado anualmente este

---

<sup>137</sup> <http://www.sigpa.cl/convencion-unesco/>. Resolución 803 Exenta del CNCA, del 8/03/2013, en [http://www.sigpa.cl/media/upload/comite\\_asesor/resoluciones/RES-803\\_EXENTA\\_08-MAR-2013\\_BAILES\\_CHINOS.pdf](http://www.sigpa.cl/media/upload/comite_asesor/resoluciones/RES-803_EXENTA_08-MAR-2013_BAILES_CHINOS.pdf); <http://www.sigpa.cl/ficha-elemento/bailes-chinos>.

<sup>138</sup> UNESCO, Directrices para la creación de sistemas nacionales de “Tesoros Humanos Vivos”, en <https://ich.unesco.org/doc/src/00031-ES.pdf>.

reconocimiento a individuos o colectivos de personas que son portadoras de expresiones del patrimonio cultural inmaterial, como por ejemplo Cristina Calderón, la última representante de la etnia y lengua yagán (2009), las Loceras de Pilén y la Bandita de Magallanes (2012), los Carpinteros de Ribera de lanchas chilotas (2014), y los Tejueleros de Ciprés de las Guaitecas (2015), entre otros.

Hasta la fecha se han reconocido a 46 cultores y cultoras, individuales y colectivos, como Tesoros Humanos Vivos. La convocatoria se realiza anualmente, y la selección la realiza el Comité Asesor de Patrimonio Cultural Inmaterial del CNCA, hoy Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. El reconocimiento contempla – además de la inscripción en el Registro de Tesoros Humanos Vivos de Chile– una certificación pública, un registro etnográfico, audiovisual y fotográfico para la elaboración de materiales de difusión y un incentivo económico.<sup>139</sup>

Como se verá más adelante, a partir de 2008 aparece en el Presupuesto de la Nación, dentro del “programa” correspondiente al CNCA, una glosa titulada “Fomento y Desarrollo del Patrimonio Nacional”, incluida dentro de las transferencias corrientes “a otras entidades públicas”. Aunque modesta en su primer año - \$ 104, 2 millones en 2008- esta glosa fue creciendo desde entonces, hasta superar los \$ 507 millones en 2017. En el presupuesto de ese año aparecen por primera vez otras dos glosas asociadas a patrimonio en el “Programa 1” del CNCA, tituladas respectivamente “Sistema Nacional de Patrimonio Material e Inmaterial”, con \$ 956, 7 millones, y “Fomento y Difusión del Arte y Cultura Indígenas”, por \$ 1.151,9 millones.<sup>140</sup>

Para entonces el tema del patrimonio inmaterial estaba instalado como un ámbito más de trabajo del CNCA y formaba parte también de sus fondos concursables, a través de la línea de “Patrimonio y culturas indígenas” incluida en FONDART.

#### b) Patrimonio construido y desarrollo regional: la SUBDERE y el BID

El día del patrimonio del año 2006, la Presidenta Bachelet anunció la creación de una “Comisión de Institucionalidad Patrimonial”, que sería integrada por 16 personeros del mundo público y privado, y presidida por Raúl Allard Neumann. La misión de la comisión era hacer un diagnóstico sobre el estado del patrimonio cultural en Chile – material, inmaterial y natural- y las instituciones que estaban involucradas en su protección.

Resumiendo las conclusiones a las que llegó esta comisión, el propio Allard comenta en enero de 2007 que se observa “mayor preocupación por el patrimonio y, a la vez, debilidades en la conciencia patrimonial, en la educación en esta materia y en los recursos asignados al patrimonio, a pesar de que han crecido. La institucionalidad muestra una dispersión de instituciones reguladoras, faltando una mirada global a la protección del patrimonio como una política de Estado. Se requieren políticas públicas de puesta en valor del patrimonio cultural y un ente rector que pueda hacer

---

<sup>139</sup> <https://www.cultura.gob.cl/patrimonio/tesoros-humanos-vivos/>. Los individuos y grupos reconocidos en cada año están en [http://portalpatrimonio.cultura.gob.cl/?pp\\_paginas=tesoros-humanos-vivos](http://portalpatrimonio.cultura.gob.cl/?pp_paginas=tesoros-humanos-vivos).

<sup>140</sup> Véase Cuadro ° 1, en la sección 2.2.d), sobre la evolución de los recursos públicos para patrimonio cultural, entre 1999 y 2017.

seguimiento a las medidas de protección y apoyar las tareas de conservación que debe asumir el poseedor de un bien patrimonial.”<sup>141</sup>

Además de proponer como solución institucional la creación de un “Instituto del Patrimonio”, que como ya mencionamos no llegó a materializarse, en su Informe Final la Comisión Allard planteó una serie de medidas para la conservación y protección de bienes patrimoniales, que van desde los incentivos tributarios para los dueños de inmuebles declarados monumentos nacionales o con otra categoría de protección legal, la posibilidad de que estos propietarios fueran beneficiarios aceptados para recibir aportes acogidos a la Ley de Donaciones Culturales, hasta el “reciclaje de inmuebles patrimoniales por entidades públicas y privadas”, por medio de subsidios provenientes de fondos regionales, municipales o fiscales, que permitieran darles un nuevo uso compatible con su carácter de propiedades o construcciones protegidas <sup>142</sup>.

Es en este contexto que nace en 2008 el Programa Puesta en Valor del Patrimonio, como una línea de inversión liderada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior. El financiamiento original provino de un préstamo del BID al Estado de Chile por US\$ 100 millones, en la modalidad de préstamo en función de resultados, que quedó formalizado por el contrato N° 1952/OC. El préstamo se inició en julio de 2008 con una duración de cinco años y debía financiar el 80% del valor del programa.<sup>143</sup>

El objetivo general o “propósito” del PPVP fue definido como “proteger y poner en valor los bienes patrimoniales inmuebles declarados Monumentos Nacionales, o en proceso de serlo, de prioridad nacional o regional, de modo que generen beneficios socio económicos que contribuyan a un desarrollo sustentable.” A su vez los objetivos específicos declarados por el programa fueron: a) Incorporar, con la participación de los Gobiernos Regionales (GORE) la protección y puesta en valor del patrimonio como una componente del desarrollo de las regiones; b) Proteger y poner en valor bienes patrimoniales que contribuyan al desarrollo socioeconómico mediante inversiones y otras acciones que los protejan, hagan posible su uso como soporte de actividades culturales, sociales y económicas compatibles con su conservación, e implanten mecanismos de gestión que aseguren su sostenibilidad, los que podrán incorporar la participación de entidades privadas; y c) Fomentar el conocimiento y valoración por parte de las comunidades de las acciones de puesta en valor patrimonial del programa.<sup>144</sup>

---

<sup>141</sup> Raúl Allard Neumann, Presidente Comisión de Institucionalidad Patrimonial, en El Mercurio, 26.01.2007, citado en <http://www.chilesustentable.net/nueva-institucionalidad-patrimonial-en-chile/>

<sup>142</sup> Informe Final, propuestas para el Perfeccionamiento de Políticas, Instrumentos e Institucionalidad Patrimonial. Comisión de Institucionalidad Patrimonial. Abril 2007. El texto completo está en [http://www.anfudibam.cl/sitioantiguo/Nueva\\_planta/comision\\_institucionalidad\\_cultural\\_2007.pdf](http://www.anfudibam.cl/sitioantiguo/Nueva_planta/comision_institucionalidad_cultural_2007.pdf).

<sup>143</sup> DIPRES, Resumen ejecutivo elaborado por el panel evaluador e informe de comentarios a los resultados de la evaluación elaborado por la institución responsable del programa. Evaluación programas gubernamentales (EPG). Programa Puesta en Valor del Patrimonio. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, SUBDERE. Enero-agosto 2013, págs. 1-3. Este resumen ejecutivo y el Informe Final de Evaluación del programa están publicados en DIPRES, [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-139784\\_r\\_ejecutivo\\_institucional.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-139784_r_ejecutivo_institucional.pdf) y [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-139784\\_informe\\_final.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-139784_informe_final.pdf), respectivamente.

<sup>144</sup> SUR PLAN LTDA, Evaluación final del programa Puesta en Valor del Patrimonio, Informe Final, abril 2015. Se trata de un estudio subcontratado por la propia SUBDERE a esta consultora, publicado en [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/informe\\_evaluacion\\_final\\_ppvp2\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/informe_evaluacion_final_ppvp2_1.pdf).

En cuanto a su operación, la SUBDERE es la institución responsable de la ejecución del programa y de la administración del préstamo BID. Como co-ejecutores actúan la Dirección de Arquitectura del MOP, que se encarga de ejecutar las iniciativas de inversión, como unidad técnica, a través de su Departamento de Patrimonio Arquitectónico y de las Direcciones Regionales de Arquitectura, y los Gobiernos Regionales, responsables de construir una cartera plurianual de proyectos, y de priorizar las iniciativas dentro de ellas.

El ciclo del programa se inicia con preparación de las carteras de inversión por los gobiernos regionales, que se guían por la Guía Operativa del PPVP. En cuanto a los criterios para seleccionar y priorizar las iniciativas, se mencionan la equidad territorial, el carácter emblemático de algunas obras, el peligro inminente de pérdida del inmueble y las tipologías o temáticas relevantes para cada región. Para ser postulados dentro de estas carteras los inmuebles deben contar con un claro “valor patrimonial”, que en un principio se asimiló al hecho de contar con alguna de las categorías de protección establecidas por la Ley de Monumentos Nacionales, o bien estar en proceso de ser declaradas como tales. Por esta misma razón la aplicación del PPVP generó numerosos procesos de “declaratorias express” en los que, junto con el diseño del proyecto, se elaboró una ficha para ser presentada al CMN y así lograr la aprobación provisoria, con el compromiso de completar la postulación más adelante. En una segunda etapa se amplió el programa a los inmuebles protegidos por la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), en las categorías de Zona Típica o Zona de Interés Patrimonial, lo que permitió postular a un universo mayor de construcciones<sup>145</sup>.

En la fase de preinversión de los proyectos se incluyen las etapas de prefactibilidad, factibilidad y diseño. La fase de inversión corresponde a la materialización del proyecto, incluyendo adquisición de terrenos, obras civiles, equipamiento y las demás que sean pertinentes. Los tipos de gastos cubiertos por el programa incluyen protección legal del patrimonio (expedientes y proceso para lograr declaratorias), estudios y asesorías, ejecución de los proyectos, fortalecimiento (planes de gestión) y finalmente administración y difusión. Según la evaluación hecha el año 2015, entre 2009 y 2014 se habían postulado al PPVP un total de 3.438 iniciativas o proyectos en todo el país, y la inversión ejecutada por la SUBDERE en ese período, excluyendo gastos de administración, estudios y difusión, alcanzó los \$ 42.311,4 millones de pesos. Con estos recursos se financiaron un total de 502 proyectos, de Arica a Magallanes.<sup>146</sup>

Como se verá en la última sección de este capítulo, los recursos para el PPVP figuran en los presupuestos anuales del Estado de Chile a partir del año 2008 y se mantienen más o menos estables hasta 2017, fluctuando entre \$9.697 y \$7.301 millones por año. Sin embargo mirado desde el punto de vista de la inversión física de decisión regional, estos mismos montos no parecen tan relevantes: el gasto del programa como porcentaje del gasto total del FNDR por región alcanzó en promedio sólo el 1,28% para los años 2009 a 2014.<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> Ibid, pp. 32-34.

<sup>146</sup> Ibid., pp. 8-10.

<sup>147</sup> Ibid, p. 14.

Respecto a los resultados de los diferentes “componentes” del programa, en 2013 la evaluación de DIPRES mencionaba que entre 2008 y 2009 las actividades del PPPV se concentraron en los estudios, diseños y procesos de declaratoria, logrando 49 declaratorias en estos dos primeros años y 52 hasta 2013, de las 136 producidas en este período a nivel nacional.<sup>148</sup> A medida que el programa fue madurando aumentaron como es lógico las actividades de ejecución de obras, por sobre los estudios previos y diseños. En algunos casos la preexistencia de estudios previos y de inmuebles ya declarados o que contaban con proyectos de restauración, como construcciones de tipo religioso – conventos, capillas, templos- , facilitó el avance del programa y aumentó la proporción de proyectos de este tipo dentro del total de iniciativas ejecutadas. Otro factor que contribuyó a que se recuperaran una gran cantidad de iglesias fue la disponibilidad de sub-ejecutores dedicados específicamente a este tipo de patrimonio, como la Fundación Altiplano y la Fundación de Amigos de las Iglesias de Chiloé.<sup>149</sup>

Un logro importante del PPVP, reconocido por diversos actores, es el establecimiento de planes de gestión para los inmuebles intervenidos, y que son un requisito obligatorio para el financiamiento de los proyectos por parte de la SUBDERE. El modelo de gestión implica definir un destino para el inmueble y designar a un responsable –persona natural o jurídica- que se haga cargo de la futura mantención, protección y operación, única manera de asegurar su sustentabilidad y que pueda ser utilizado activamente por la comunidad. La evaluación final del programa publicada en 2015 destaca especialmente este punto. “La existencia de un plan de gestión asociada a la inversión para la recuperación de bienes patrimoniales constituye una valiosa innovación, ya que ha permitido orientar y dar seguimiento a los proyectos, realzando la noción de que el desafío va mucho más allá de la recuperación física de los inmuebles patrimoniales y que busca seriamente lograr una rentabilidad social en términos culturales, sociales y económicos que justifiquen la inversión.”<sup>150</sup>

Este mismo documento plantea que en el caso de los proyectos ejecutados dentro del PPVP, el plan de gestión es tanto una “carta de navegación” como un parámetro para evaluar el avance de los proyectos. Los elementos más relevantes para el éxito de los planes de gestión de estos inmuebles recuperados serían el apoyo institucional y de las comunidades locales, es decir el factor humano, expresado en el compromiso y la motivación de las personas por preservar el patrimonio histórico.

Finalmente, además de la formación de competencias en instituciones y equipos encargados de la ejecución de los proyectos y la creación de modelos y planes de gestión, este informe de evaluación destaca que el Programa de Puesta en Valor del Patrimonio, “más allá de sus realizaciones, ha contribuido notoriamente a la implantación del tema patrimonial como materia de interés en las políticas públicas regionales.”<sup>151</sup>

Mirado desde la perspectiva actual, se puede concluir que el Programa de Puesta en Valor del Patrimonio de la SUBDERE fue el primer programa estable del Estado de

---

<sup>148</sup> DIPRES, op. cit., 2013, pp. 7-8.

<sup>149</sup> SUR PLAN Ltda., op. cit., p. 28.

<sup>150</sup> Ibid., pp. 174-175.

<sup>151</sup> Ibid., p. 29.

Chile dedicado exclusivamente a la recuperación y puesta en uso del patrimonio construido, mediante la inversión de recursos públicos en montos significativos.

Los proyectos desarrollados como parte del PPVP desde sus inicios en 2009 hasta la actualidad han sido recogidos en diversas publicaciones de la SUBDERE y en una exposición realizada recientemente en la Plaza de la Ciudadanía en Santiago. En octubre de 2018 se realizó en el Museo Nacional de Bellas Artes el seminario “Programa Puesta en Valor del Patrimonio: 10 años recuperando el patrimonio de Chile”, donde se analizaron los resultados del programa, y se presentaron casos de éxito. En un libro publicado por la SUBDERE ese mismo año se menciona que durante esta década el PPVP ha financiado proyectos de restauración y puesta en valor de más de 90 inmuebles patrimoniales, de los cuales más de 60 tienen sus obras finalizadas y entregadas al público.<sup>152</sup>

Este positivo balance ha sido posible gracias a que, una vez completada la ejecución del préstamo original del BID en 2014, el PPVP se transformó en un programa de inversión pública permanente. Desde 2015 sigue operando con recursos provenientes de la SUBDERE, que se combinan con aportes equivalentes de los gobiernos regionales. Para el año 2019 se estima que el presupuesto total del programa, sumando los montos asignados a los gobiernos regionales y la SUBDERE, será del orden de \$ 10 Mil Millones.<sup>153</sup>

Junto con el PPVP la SUBDERE ejecuta hoy otros dos programas relacionados con patrimonio cultural: el Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática (PRBIPE) y el Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso (PRDUV). Ambos son financiados con préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y por lo tanto tienen en común con el Programa de Puesta en Valor del Patrimonio que sus recursos provienen en un 100% del sector público. Sin embargo, a diferencia de este último, la inversión que generan no está destinada exclusivamente al patrimonio. Tanto el PRDUV como el PRBIPE están destinados a financiar, más allá de la recuperación de edificios de valor patrimonial, intervenciones en barrios y mejoramiento del entorno urbano en el que se ubican estos inmuebles.<sup>154</sup>

#### c) Avances hacia una cooperación público-privada en patrimonio (2010-2014)

Durante el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera (marzo 2010-marzo 2014) se produjeron dos innovaciones relevantes en cuanto a instrumentos públicos o legislación destinada a la protección del patrimonio cultural. La primera de ellas fue

---

<sup>152</sup> SUBDERE y DIBAM, Historia de Chile en 60 hitos patrimoniales. Puesta en valor del patrimonio, Santiago, 2018.

<sup>153</sup> Estimación entregada en conversación personal el 30/01/2019 por Fidel Angulo, Coordinador del PPVP. Para detalles de la operación actual del programa, véase lo publicado por la SUBDERE en <http://www.subdere.gov.cl/programas/divisi%C3%B3n-desarrollo-regional/programa-puesta-en-valor-del-patrimonio>.

<sup>154</sup> <http://www.subdere.gov.cl/organizaci%C3%B3n/divisi%C3%B3n-municipalidades/departamento-de-inversi%C3%B3n-local/programa-revitalizaci%C3%B3n-de-bar>;  
<http://www.subdere.gov.cl/programas/divisi%C3%B3n-desarrollo-regional/programa-de-recuperaci%C3%B3n-y-desarrollo-urbano-de-valpara%C3%ADso-pr>

la creación, tras el terremoto del 27 de febrero de 2010, del “Programa de apoyo a la reconstrucción del patrimonio material”, que en los años siguientes pasaría a denominarse Fondo del Patrimonio.

Aunque nació como una respuesta de emergencia frente a la enorme pérdida de patrimonio construido que ocasionó el “27F”, fundamentalmente en la zona centro-sur del país, este programa estuvo marcado desde su origen por la intención de promover la cooperación entre los actores privados y el Estado de Chile en la tarea de proteger y recuperar este tipo de bienes. Así lo expresó el propio presidente Piñera en la presentación del libro “Reconstrucción patrimonial en Chile 2010-2012”, publicado por el CNCA en 2013, al calificarlo como “un mecanismo totalmente innovador”. “Lo más destacable de este programa – señala el mandatario en este texto - es que no está concebido como una simple intervención del Estado, de arriba hacia abajo, sino como un concurso abierto a la sociedad civil, donde los interesados en rescatar un edificio patrimonial deben presentar un proyecto que, de ser aprobado, recibirá el aporte del Consejo de la Cultura por la mitad de su inversión, con un tope máximo, en este momento, de 120 millones de pesos. Involucrar al mundo privado en la reconstrucción patrimonial tiene el gran valor de hacer más sustentable cada inversión, ya que el compromiso real y concreto de una corporación, de una fundación o de una parroquia aumenta ciertamente las posibilidades de que la inversión sea protegida en el tiempo.”<sup>155</sup>

En la misma publicación el entonces Ministro Presidente del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Roberto Ampuero, destaca que, a partir de la urgencia de recuperar el patrimonio dañado por el terremoto, el CNCA “diseñó un modelo de gestión basado en generar una alianza público-privada a través del Programa de Apoyo a la Reconstrucción del Patrimonio Material. El objetivo era que fuesen las organizaciones sociales las que identificaran cuáles eran los inmuebles valiosos para las comunidades y, a partir de ello, presentaran proyectos de restauración.”

Junto con destacar los resultados del programa -92 proyectos de reconstrucción apoyados hasta esa fecha, correspondientes a 87 inmuebles, con una inversión total entre aportes públicos y privados de 18.115 millones de pesos-, Ampuero hace referencia a “una belleza más íntima y discreta: la de ser una iniciativa pionera en el trabajo público-privado que partió como una medida de emergencia ante la devastación del terremoto y maremoto, y que pronto devino en una obra importante, trascendente y replicable.” Lo que explica que para el CNCA en ese momento, “sea una prioridad potenciar nuestro rol de vaso comunicante, de puente, entre privados —ya sean personas naturales o empresas - que deseen contribuir a la conservación del patrimonio y al desarrollo cultural, y proyectos emblemáticos o valiosos que requieran financiamiento.”<sup>156</sup>

Según Carlos Aldunate, Director del Museo Chileno de Arte Precolombino y miembro en ese momento del Directorio Nacional del CNCA, la creación de este fondo responde a una mirada más amplia de la sociedad chilena respecto a lo que forma parte de su propia identidad. “Aunque se refiere a un segmento restringido del patrimonio, cual es el inmueble, hace honor a esta nueva percepción del patrimonio,

---

<sup>155</sup> Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2013), Reconstrucción patrimonial en Chile 2010-2012, (Juan Lund Plantat y Magdalena Aninat Sahli, editores), Santiago, 2013, pp. 12-13.

<sup>156</sup> Ibid., p. 15.

pues deja la iniciativa de cada proyecto no en manos de organismos estatales, sino que en el interés del colectivo vinculado al bien que se quiere reconstruir.”

Además de manifestarse a través de los proyectos que se postulan al fondo, la opinión de la comunidad incide según Aldunate en el proceso mismo de selección. “El jurado que resuelve el concurso debe asignar valor no sólo a la monumentalidad del inmueble sino además a los elementos patrimoniales, sociales, urbanos y turísticos que la comunidad otorga al patrimonio que desea conservar. De esta manera se descubre una noción más dinámica de patrimonio. El monumento no vale por sí mismo, sino en cuanto la sociedad le otorga valor y lo renueva, estableciéndolo como una prioridad, usándolo, sintiéndolo propio, asignándole valores incluso económicos.”<sup>157</sup>

El texto firmado por Magdalena Aninat y Juan Lund en este libro hace referencia también al cambio en el rol del Estado en la conservación del patrimonio, que representa este nuevo fondo. “El terremoto del 27 de febrero de 2010 puso al descubierto que la mera tarea regulatoria no es ni puede ser suficiente como respuesta del ámbito público para lograr una adecuada conservación y difusión del patrimonio cultural.” De allí, según estos personeros del CNCA, nació la voluntad de intentar otras formas de intervención pública que movilizaran a actores más allá del Estado. “El modelo del programa se basa en activar la corresponsabilidad de la sociedad civil en la conservación del patrimonio, esto es, involucrarla en la identificación de inmuebles de valor histórico que la propia ciudadanía señala como prioritarios para ser reconstruidos, lo que se materializó en asignar a los actores sociales la tarea de presentar los proyectos a financiar y gestionar las obras, bajo la supervisión del Consejo.”<sup>158</sup>

Tanto al nivel del discurso como de la operación, la característica más innovadora de este Fondo del Patrimonio sería a la postre esta participación de actores de la “sociedad civil” –personas jurídicas de derecho público o privado- que “proponen” al Estado los inmuebles a recuperar: se trata en realidad del primer fondo público “concurable” creado y dedicado específicamente al tema del patrimonio cultural en Chile.

Un segundo elemento novedoso es que, para acceder a estos recursos, los postulantes debían necesariamente aportar un cofinanciamiento, que podía provenir de la misma institución que postulaba un proyecto al fondo, o bien ser gestionado por ella recurriendo a terceros, a través de aportes acogidos a la Ley de Donaciones Culturales. El proyecto era financiado por lo tanto en partes iguales entre el Estado de Chile y la entidad beneficiaria, fuera ésta pública o privada. En las cinco primeras versiones del concurso el monto aportado por el Fondo del Patrimonio podía representar como máximo el 50% del valor del proyecto, con un tope de \$ 120 millones de pesos hasta 2013, el cual se elevó a \$ 180 millones en 2014.

Los criterios para seleccionar los proyectos que se adjudicaban estos recursos consideraban en primer lugar el valor patrimonial del inmueble a restaurar. La primera versión del fondo, abierta a mediados de 2010, estuvo destinada sólo a los edificios afectados por el terremoto de ese año, ubicados entre las regiones de Valparaíso y el Bío-Bío. A partir de 2011 pudieron postular inmuebles patrimoniales

---

<sup>157</sup> Ibid., p. 16.

<sup>158</sup> Ibid., pp. 18-19.

dañados por el paso del tiempo o por desastres naturales, dando preferencia a los de estas cinco regiones, y un año más tarde se abrió el concurso a todo el país.

Desde un principio se estableció también que los inmuebles a postular al Fondo del Patrimonio podían ser de dominio público o privado, pero necesariamente debían poseer “vocación de uso público permanente”, lo que implicaba estar abiertos y disponibles para el público, para fines sociales, culturales u otros que implicaran servicios a la comunidad. Las bases establecían que también podían postularse inmuebles de uso privado “cuyas fachadas conformen paisaje urbano y estén permanentemente a la vista del público”, que formaran parte de espacios públicos, o bien fueran parte integrante de un “conjunto de valor patrimonial”.<sup>159</sup>

Otro elemento diferenciador respecto a los instrumentos de protección del patrimonio ya existentes en ese momento, como el PPVP (Programa de Puesta en Valor del Patrimonio) de la SUBDERE, es que el Fondo del Patrimonio creado en 2010 nació como un programa abierto a financiar la recuperación de inmuebles que no necesariamente estuvieran protegidos por la Ley 17.288 de Monumentos Nacionales o la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC). Hasta la versión 2014 inclusive del concurso la existencia de este tipo de declaratorias no fue requisito excluyente para que un proyecto pudiera ser seleccionado, aunque en caso de contar con alguna de ellas éste recibía la nota máxima en la evaluación del criterio denominado “valor patrimonial” del inmueble.

Desde el año 2014 en adelante se exige a los postulantes presentar, además de otros antecedentes, un “modelo de gestión” del inmueble a recuperar, que incluye una descripción del edificio y sus valores, el uso actual y el propuesto a futuro, la organización que lo administrará, los beneficios que tendrá el proyecto para esa comunidad y un plan de manejo de riesgos.

Los rasgos más distintivos del Fondo del Patrimonio -el co-financiamiento en partes iguales entre el Estado y el postulante adjudicado, y la voluntad de incluir inmuebles no declarados por la Ley de Monumentos- comienzan a desdibujarse con el advenimiento del segundo gobierno de Michelle Bachelet. En la versión 2015 del concurso las bases establecieron tres “líneas de focalización”, dos de las cuales estaban restringidas a inmuebles con protección legal de acuerdo la Ley 17.288 o la LGUC, y que obtienen un porcentaje de financiamiento estatal superior al aportado por el postulante. En la primera línea el aporte del CNCA llegaba al 70%, y se incluían en ella inmuebles protegidos relacionados con patrimonio ferroviario, industrial, rural o de pueblos originarios; los incluidos en la Lista de Patrimonio Mundial; zonas típicas de Lota, Guayacán y Arica, zonas de conservación histórica de la Región Metropolitana y construcciones asociadas al inventario de patrimonio cultural inmaterial contenido en el SIGPA (Sistema de Información y Gestión del Patrimonio), gestionado por la entonces DIBAM. La segunda estaba destinada en general a otros inmuebles con protección legal, cuyos proyectos recibían un aporte estatal del 60%. En la tercera línea, la única que seguía destinada a edificios no protegidos legalmente, el monto aportado por el CNCA se mantenía en un máximo

---

<sup>159</sup> Los postulantes admitidos en el Fondo del Patrimonio, así como los requisitos de los inmuebles, porcentajes y montos máximos del aporte del CNCA, y criterios de selección están especificados en las bases de cada versión del concurso, contenidas en la respectiva resolución firmada por el Ministro Presidente del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Véase por ejemplo REX 3928 del 31/08/2011; REX 2376 del 01/07/2014; REX 540 del 06/03/2015, etc.

de 50% del proyecto, y el postulante seleccionado seguía obligado a aportar el otro 50% como cofinanciamiento.<sup>160</sup>

En las siguientes dos convocatorias del Fondo del Patrimonio el porcentaje de financiamiento aportado por el CNCA volvió a subir para algunas líneas específicas. En 2016 llegó a un máximo del 90%, para “sitios de memoria histórica y de violaciones a los derechos humanos, protegidos por la Ley 17.288 o LGUC”, y de 70% para otros inmuebles declarados en alguna categoría de protección, mientras que los no protegidos podían recibir como máximo un 40%. Además las bases de ese año establecieron que el cofinanciamiento obligatorio del postulante podía consistir en “aportes valorados o pecuniarios”, con lo cual se redujo en la práctica la exigencia a las personas jurídicas que postulaban al concurso de concurrir con recursos propios o de salir a levantarlos con terceros para aportarlos al proyecto.<sup>161</sup>

En la última convocatoria del Fondo del Patrimonio, la del año 2017, se mantuvo el aporte del CNCA con un porcentaje máximo del 90%, con tope de \$ 120 millones de pesos, para inmuebles protegidos legalmente que correspondieran a sitios de memoria y violaciones a los derechos humanos. El mismo porcentaje máximo de aporte del fondo, pero con tope de \$ 60 millones, se ofreció en una segunda línea destinada a proyectos de museos que no pertenecieran a la DIBAM ni recibieran aportes del CNCA, que consistieran en “obras físicas del inmueble, de especialidades y de equipamiento técnico”, como depósitos, estanterías, laboratorios o salas de exhibición. Para postular a esta línea no se requería que el inmueble o la colección estuvieran declaradas en alguna categoría de protección.<sup>162</sup>

La tercera línea del concurso correspondió a inmuebles con protección legal no incluidos en la primera línea – es decir los sitios de memoria y derechos humanos– con un aporte máximo del CNCA del 70%, y tope de \$ 180 millones de pesos. Finalmente la última línea, para inmuebles sin protección legal, tenía un tope de \$ 150 millones de pesos, pero el aporte del CNCA podría alcanzar como máximo al 40%.<sup>163</sup>

Como conclusión se puede decir que el Fondo del Patrimonio creado en 2010 marcó un importante precedente al impulsar la cooperación público–privada en favor de la conservación del patrimonio construido, y extenderla incluso más allá de la “frontera” de los inmuebles que contaran con protección legal.

---

<sup>160</sup> CNCA, Fondo del Patrimonio, Manual de Postulación, Convocatoria 2015.

<sup>161</sup> CNCA, Convocatoria 2016, Bases Convocatoria Pública Fondo del Patrimonio.

<sup>162</sup> CNCA, Bases de Convocatoria Pública, Fondo del Patrimonio Cultural Convocatoria 2017. Esta línea dedicada específicamente a museos fue el antecedente del Fondo de Mejoramiento Integral de Museos (FIMM), abierto por la Subdirección Nacional de Museos de la DIBAM en enero de 2018, y a los que podían postular “los museos que no tengan vinculación estatal”, es decir, que no pertenecieran a la DIBAM ni recibieran recursos directos del Estado. Los recursos totales de este fondo sumaban \$ 875.875.000, y las iniciativas que postularan a ellos podían relacionarse con tres ámbitos: equipamiento museográfico, puesta en valor de colecciones y capacitación de trabajadores de museos. Finalmente se hicieron dos convocatorias del FIMM durante el año 2018, la primera en marzo- mayo y la segunda en junio-julio. La categoría de capacitación, que no tuvo ningún proyecto seleccionado en la primera convocatoria, fue eliminada en la segunda, manteniéndose sólo las de equipamiento museográfico y manejo de colecciones. A la fecha de entrega de esta tesina el FIMM sigue vigente en la Subdirección Nacional de Museos del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural. Para detalles ver en <http://www.museoschile.gob.cl/sitio/Secciones/Que-hacemos/Fondo-para-Museos/>.

<sup>163</sup> CNCA, Bases de Convocatoria Pública, Fondo del Patrimonio Cultural Convocatoria 2017.

El resultado de este mecanismo de co-financiamiento fue un efecto multiplicador, en el que los recursos públicos aportados por el fondo “gatillaron” el aporte de terceros –personas jurídicas públicas o privadas, en algunos casos relacionadas con los propietarios del inmueble- y por lo tanto la inversión generada en patrimonio fue casi el doble.

El siguiente cuadro resume la evolución experimentada por el Fondo del Patrimonio a lo largo de los concursos realizados entre 2010 y 2017, con la progresión del número de proyectos y montos adjudicados.

**Cuadro N° 2 FONDO DEL PATRIMONIO - CNCA  
PROYECTOS Y MONTOS ADJUDICADOS 2010 - 2017**

<b>Año concurso</b>	<b>N° Proyectos seleccionados</b>	<b>Montos adjudicados por CNCA</b>
		(\$ en moneda de cada año)
2010	34	2.309.461.000
2011	27	2.290.430.782
2012	31	2.481.126.801
2013	24	1.927.307.964
2014	18	1.566.630.000
2015	27	2.878.082.000
2016	22	2.597.012.518
2017	s/i	2.060.000.000
<b>Totales</b>	<b>183</b>	<b>18.110.051.065</b>

**Fuentes:**

Para 2010-2014, Información solicitada por Ley de Transparencia con fecha 01/04/2015 y entregada por CNCA, equipo Unidad de Infraestructura, Gabinete Ministra.

Para 2015, CNCA, Cuenta Pública 2015, Resumen Ejecutivo.

Para 2016, CNCA, Cuenta Pública 2016, Resumen Ejecutivo.

Para 2017 el "monto adjudicado" corresponde al total asignado al Fondo del Patrimonio en el Presupuesto de la Nación 2017, publicado en D.O. del 15/12/2016.

La Ley 21.045 promulgada en octubre de 2017, que creó el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, estableció un nuevo Fondo del Patrimonio Cultural, administrado por el Servicio del Patrimonio Cultural, entidad en la que se refundieron la antigua DIBAM y los departamentos del ex CNCA dedicados a este tema. A pesar de compartir el mismo nombre y el carácter de glosa permanente en el presupuesto de la Nación, este fondo es diferente al creado en 2010 en cuanto al origen de sus recursos y a sus objetivos, ambos considerablemente más amplios.

El objeto del actual Fondo del Patrimonio del MINCAP es, según la misma ley, “financiar, en general, la ejecución total o parcial de proyectos, programas, actividades y medidas de identificación, registro, investigación, difusión, valoración, protección, rescate, preservación, conservación, adquisición y salvaguardia del patrimonio, en sus diversas modalidades y manifestaciones, y de educación en todos los ámbitos del patrimonio cultural, material e inmaterial, incluidas las manifestaciones de las culturas y patrimonio de los pueblos indígenas.” Los recursos del fondo, que se asignarán por concurso público anual, provienen de la Ley de

Presupuestos, pero incluyen también “las donaciones, herencias o legados que se hagan al Servicio Nacional del Patrimonio Cultural con la precisa finalidad de ser destinados al Fondo”, que están exentas del trámite de insinuación y del impuesto a las herencias, y los aportes que este mismo Servicio reciba de la cooperación internacional, o por cualquier otro concepto, para este destino específico.<sup>164</sup>

A mediados de 2018 el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural informaba que había asumido la dirección y ejecución del Fondo del Patrimonio, cuyos fondos alcanzaban para ese año un total de \$ 2.113,56 millones de pesos. La responsabilidad de administrar este fondo quedaba en manos de la Subdirección Nacional de Gestión Patrimonial. El llamado a concurso quedó sujeto a la dictación del Reglamento del fondo, que establecería sus normas en cuanto a asignación de recursos, rangos de financiamiento, evaluación y selección de proyectos, entre otros aspectos, y que en ese momento estaba “en proceso de elaboración y aprobación”.<sup>165</sup>

A pesar de este anuncio durante el año 2018 no hubo una convocatoria del Fondo del Patrimonio. El concurso se abrió por primera vez en julio de 2019 y el responsable directo de la gestión y seguimiento del fondo es la Unidad Fondo del Patrimonio Cultural, que forma parte de la Subdirección de Gestión Patrimonial del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural.<sup>166</sup>

Al anunciar esta convocatoria, la Ministra de las Culturas, las Artes y el Patrimonio señaló: “a través de este instrumento buscamos apoyar proyectos que pongan en valor, mantengan o recuperen edificios o construcciones con valor patrimonial, o que contribuyan a la salvaguardia y proyección de manifestaciones culturales inmateriales. Como Ministerio, uno de nuestros focos es promover y aplicar una política pública que entienda el patrimonio desde una perspectiva integral, y ese es el espíritu que recoge este fondo.”<sup>167</sup>

El monto total a asignar en el Fondo del Patrimonio 2019 es de \$ 2.089 millones de pesos, distribuidos en un 40% para el concurso nacional, y un 60% para el concurso regional. El concurso nacional –con \$ 836 millones- se destina a proyectos de intervención de inmuebles, que deben estar ubicados en cualquiera de los seis sitios chilenos inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO, o bien relacionados directamente con elementos del patrimonio cultural inmaterial inscritos en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de UNESCO. En la línea de estudios sobre patrimonio cultural el concurso nacional está abierto sólo a

---

<sup>164</sup> Ley 21.045, Ministerio de Educación, promulgada el 13/10/2017, crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, artículos 26 a 28, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1110097>.

<sup>165</sup> Servicio Nacional del Patrimonio Cultural informa acerca del Fondo de Patrimonio Cultural, 20/09/2018, <https://www.patrimoniocultural.gob.cl/portal/Contenido/Noticias/87675:Servicio-Nacional-del-Patrimonio-Cultural-informa-acerca-del-Fondo-de-Patrimonio-Cultural>.

<sup>166</sup> Unidad Fondo del Patrimonio Cultural, véase <https://www.sngp.gob.cl/sitio/Secciones/Quienes-Somos/Organizacion/>

<sup>167</sup> Ministerio de las Culturas abre convocatoria del Fondo del Patrimonio Cultural, 8 de julio de 2019, <https://www.cultura.gob.cl/convocatorias/ministerio-de-las-culturas-abre-convocatoria-del-nuevo-fondo-del-patrimonio-cultural/>

proyectos de elaboración de Normas de Intervención en Zonas Típicas o Pintorescas, protegidas por la Ley 17.288 de Monumentos Nacionales.<sup>168</sup>

Por su parte el concurso regional 2019 del Fondo del Patrimonio también está destinado a proyectos de intervención en inmuebles, que pueden ser de tres tipos: inmuebles con protección oficial, en cualquiera de las categorías establecidas por la Ley 17.288 o la LGUC; inmuebles -con o sin protección oficial- relacionados con elementos del patrimonio inmaterial reconocidos por el Estado o de especial connotación histórica o religiosa para los pueblos indígenas; y finalmente museos, archivos, bibliotecas o centros de documentación cuyas colecciones documentales cuenten con protección oficial. Para el caso de museos se requiere que estén inscritos en el Registro de Museos de Chile del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural.<sup>169</sup>

En ambos concursos pueden postular personas naturales y personas jurídicas constituidas en Chile, de derecho público o privado, con o sin fines de lucro. Los montos máximos a financiar por proyecto varían entre \$ 25 y \$ 180 millones de pesos.

Otra diferencia con su antecesor es que el actual Fondo del Patrimonio no exige que los proyectos incorporen un cofinanciamiento aportado o levantado por el postulante. En ese sentido su diseño y funcionamiento es muy similar al resto de los fondos públicos concursables disponibles hoy para proyectos culturales, conocidos genéricamente como el sistema de “Fondos de Cultura”.

Una segunda medida del primer gobierno de Sebastián Piñera, orientada a facilitar el financiamiento de iniciativas de protección o recuperación del patrimonio construido, fue incluida en la reforma a la Ley de Donaciones con Fines Culturales promulgada durante 2013. En el mensaje que acompaña el envío de este proyecto de ley a la Cámara de Diputados, en junio de 2011, se menciona que, junto a otras medidas de perfeccionamiento del sistema de donaciones, “se ha estimado necesario incorporar nuevos beneficiarios a la Ley de Donaciones con Fines Culturales, cuyos proyectos guarden relación con la restauración y conservación de nuestro patrimonio, y que hoy no pueden acogerse a ella.”

Esta nueva versión de la Ley de Donaciones Culturales, que entró en vigencia el 1 de enero de 2014, sumó al Consejo de Monumentos Nacionales y a la DIBAM a los beneficiarios ya autorizados para recibir donaciones. Pero también estableció que “además, serán beneficiarios los propietarios de inmuebles que hayan sido declarados Monumento Nacional, en sus diversas categorías, de acuerdo a la ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales, sean éstos públicos o privados, y los propietarios de los inmuebles de conservación histórica, reconocidos en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y en la respectiva Ordenanza. De la misma forma, serán beneficiarios los propietarios de inmuebles que se encuentren ubicados en zonas, sectores o sitios publicados en la Lista del Patrimonio Mundial que elabora el Comité

---

<sup>168</sup> Bases de la Convocatoria 2019 del Fondo del Patrimonio Cultural, Concurso Nacional, [https://www.patrimoniocultural.gob.cl/614/articles-92105\\_archivo\\_01.pdf](https://www.patrimoniocultural.gob.cl/614/articles-92105_archivo_01.pdf)

<sup>169</sup> Bases de la Convocatoria 2019 del Fondo del Patrimonio Cultural, Concurso Nacional, [https://drive.google.com/file/d/1-dO9vAgTUa5i\\_ztUWckN-9\\_GxJU6S/view](https://drive.google.com/file/d/1-dO9vAgTUa5i_ztUWckN-9_GxJU6S/view)

del Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.”<sup>170</sup>

De esta forma se estableció por primera vez en Chile un mecanismo de incentivo tributario específico para facilitar que los dueños de inmuebles protegidos legalmente por la Ley de Monumentos Nacionales o la LGUC, sean ellos instituciones públicas, personas jurídicas privadas o personas naturales, puedan recaudar recursos que les permitan recuperar o mantener estas construcciones. Cabe recordar aquí que, hasta ese momento, la única compensación o beneficio del que gozaba el propietario de un bien raíz que hubiera sido declarado como Monumento Histórico o Monumento Público por el Consejo de Monumentos Nacionales, era la exención del impuesto territorial o contribuciones, que además sólo aplica “cuando no estén destinados a fines comerciales”.<sup>171</sup>

La actual Ley de Donaciones Culturales clasifica a los beneficiarios admitidos para presentar proyectos y por lo tanto recibir donaciones en tres tipos: institución estatal, persona jurídica y persona natural. Dentro de cada uno de estos tipos los beneficiarios se distinguen a su vez en categorías y clases. En esta clasificación se menciona expresamente que los propietarios de inmuebles declarados Monumento Nacional, inmuebles de conservación histórica (LGUC) o ubicados dentro de zonas o sitios de Patrimonio Mundial, autorizados para actuar como donatarios bajo esta ley, pueden ser personas naturales o personas jurídicas. Dentro de estas últimas se incluyen corporaciones y fundaciones, organizaciones comunitarias funcionales, organizaciones de interés público reguladas por la Ley 20.500, sociedades comerciales, universidades e institutos profesionales, municipios y otros órganos del Estado.<sup>172</sup>

A pesar del interés del legislador por establecer un incentivo específico a estas donaciones, el impacto real de esta modificación a la Ley de Donaciones Culturales sobre los recursos privados aportados para patrimonio por los contribuyentes ha sido hasta ahora muy limitado. Un estudio encargado por el CNCA el año 2017, que analiza la operación de la Ley de Donaciones Culturales antes y después de la reforma que entró en vigor en enero de 2014, da cuenta de que tanto la cantidad de proyectos como los montos aprobados anualmente por el Comité de Donaciones Culturales entre 2012 y 2016 ha sido más bien oscilante, sin evidenciar una tendencia clara al alza. Respecto al número de beneficiarios de proyectos aprobados por el Comité, el informe señala que aumentaron de 309 para el período 2012-2013 a 416

---

<sup>170</sup> Ley 20.675, Modifica la ley sobre donaciones culturales, contenida en el Artículo 8° de la Ley 18.985, [http://donacionesculturales.gob.cl/wp/wp-content/uploads/2013/08/LEY-20675\\_05-JUN-2013.pdf](http://donacionesculturales.gob.cl/wp/wp-content/uploads/2013/08/LEY-20675_05-JUN-2013.pdf).

<sup>171</sup> La exención del pago de contribuciones a los monumentos históricos o públicos se estableció por primera vez en el DFL 119 del Ministerio de Hacienda, del 11 de junio de 1953, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=288559>. Esta exención se perdió en 1970 por efecto de la Ley 17.235 del 24 de diciembre de 1969, que modificó la ley sobre impuesto territorial, y finalmente se repuso con la dictación de la Ley 20.033, del 1 de julio de 2005, que dejó exentos de impuesto territorial a “los bienes raíces declarados monumentos históricos o públicos, acreditados por el Consejo de Monumentos Nacionales, cuando no estén destinados a actividades comerciales.” <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=239628>

<sup>172</sup> Anexo formulario postulación proyecto: beneficiarios ley de Donaciones Culturales, <http://donacionesculturales.gob.cl/wp/wp-content/uploads/2013/10/Anexo-Formulario.v1.0.pdf>.

para los años 2014 a 2016. En ambos períodos predominan entre los beneficiarios las personas jurídicas, y dentro de éstas las corporaciones, fundaciones o entidades sin fines de lucro. Entre 2014 y 2016, a nivel de categorías, los propietarios de inmuebles patrimoniales, ya sea sitios UNESCO, declarados Monumento Nacional o pertenecientes a zona típica o zona de conservación histórica, representan sólo el 0,1% del total de beneficiarios. De igual forma al analizar a los beneficiarios por clases, para este mismo período los propietarios de inmuebles pertenecientes a sitios del Patrimonio Mundial equivalen al 0,1%, los de Monumentos Nacionales o pertenecientes a zonas típicas el 0,6% y los declarados inmuebles de conservación histórica o emplazados en zonas de conservación histórica el 0,8%. Por lo tanto, del total de beneficiarios que presentaron y lograron la aprobación de sus proyectos por el Comité de Donaciones Culturales, en los tres años siguientes a esta modificación de la ley, no más del 1,5% eran propietarios de inmuebles patrimoniales con declaratoria o protección legal.<sup>173</sup>

Al igual que períodos anteriores, no existe información pública disponible sobre los montos efectivamente donados a través de la Ley de Donaciones durante los años analizados en este informe, en total ni menos por beneficiario o tipo de proyecto. Aún así es posible deducir que, si la participación de estos nuevos beneficiarios en la postulación de proyectos fue tan limitada, el resultado efectivo de este incentivo en las donaciones percibidas por los propietarios de inmuebles patrimoniales protegidos fue cercano a cero.

A pesar de que en algún momento se mencionó como una preocupación, el primer gobierno de Sebastián Piñera no llegó a enviar al Congreso un proyecto de ley para modificar la Ley de Monumentos Nacionales. Sí se logró aprobar en cambio, en los últimos meses de su mandato, la ratificación de la Convención UNESCO de 1970 contra el tráfico ilícito de bienes culturales.<sup>174</sup> Con la entrada en vigencia de esta convención, Chile se obligó, junto a los demás Estados Partes, a combatir, prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de una serie de objetos oficialmente declarados como de valor arqueológico, histórico, paleontológico, además de obras de arte, antigüedades, manuscritos, archivos y otros.

---

<sup>173</sup> ASIDES, Informe Final Estudio de Evaluación de la Ley de Donaciones con Fines Culturales, para el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, diciembre 2017, <http://donacionesculturales.gob.cl/wp/wp-content/uploads/2018/05/Informe-FINAL-ajustado.pdf>.

<sup>174</sup> La Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales, aprobada por UNESCO en París en noviembre de 1970, fue ratificada por el Congreso Nacional el 19 de noviembre de 2013. El decreto se promulgó el 13 de mayo de 2014. Véase Decreto 141, Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado el 30 de septiembre de 2014, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1067274>.

#### d) Recursos para patrimonio cultural en el presupuesto de la Nación (1999-2019)

En esta sección intentaremos describir a grandes rasgos los recursos destinados por el Estado de Chile a la protección, puesta en valor y gestión del patrimonio cultural, durante el período estudiado. Utilizando como fuente principal los presupuestos anuales de la Nación publicados por DIPRES se analizarán las principales modalidades utilizadas para la asignación o transferencia de estos fondos, buscando identificar algunas tendencias en la evolución del aporte público destinado al patrimonio.

Los comentarios que se hacen a continuación están basados en el Cuadro N°1, “Recursos públicos para patrimonio en Chile, Presupuestos de la Nación 1999-2019, DIPRES”, ya presentado en el capítulo II, sección 2.1.a). Para construir este cuadro se extrajeron de DIPRES los montos de todas las glosas existentes en los diversos ministerios, asignadas a servicios y organismos públicos, programas y fondos concursables dedicados a patrimonio cultural, y las transferencias relacionadas con este tema, incluyendo las denominadas como “a otras entidades públicas”, “transferencias corrientes al sector privado” o “a otras instituciones colaboradoras”.<sup>175</sup> Para facilitar la lectura las cifras se mencionarán redondeadas en millones de pesos.

Tal como se explicó al inicio de este capítulo, debido a la evolución de la institucionalidad pública chilena relacionada con cultura y patrimonio, los recursos destinados históricamente por el Estado a estos temas no han estado centralizados, sino más bien dispersos entre varios ministerios.

Además existen varias modalidades para asignar estos fondos, que también han ido evolucionando entre 1999 y 2017. En general las más antiguas suelen tener la forma de un gasto directo, por ejemplo el presupuesto que se asigna para la operación de una institución, organismo o servicio público, como la DIBAM, el Consejo de Monumentos Nacionales o un archivo o museo estatal.<sup>176</sup>

Un segundo tipo de asignación presupuestaria que también consideramos “directa”, en el sentido de que la asignación se realiza en el nivel público central, es la que se materializa vía transferencia desde un Ministerio específico a una “institución colaboradora” del sector privado. La lista de instituciones colaboradoras relacionadas con patrimonio es muy corta en el presupuesto nacional de 1999, pero va ampliándose en los años siguientes hasta incluir a más de una docena de instituciones –corporaciones, fundaciones y museos privados- en 2018 y 2019.

---

<sup>175</sup> En el Cuadro N°1 se incluyen los montos de todas las glosas tal como están publicadas en los presupuestos anuales de DIPRES, es decir en moneda de cada año, sin hacer ajustes ni llevarlos a valor real en una fecha determinada. Para el período de 1999 y 2017 se tomaron los datos cada dos años, lo que se consideró como suficiente para revelar tendencias en la evolución de los recursos asignados a cada ministerio u organismo. Para completar la serie se agregaron los años 2018 y 2019, con el objetivo de visualizar si hubo o no cambios significativos a partir de la puesta en marcha del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. A partir de este punto, y salvo que se cite otra fuente, todas las cifras comentadas se refieren a este Cuadro N°1.

<sup>176</sup> Los tres “museos nacionales”, MHN, MNHN y MNBA no aparecen como tales en las glosas de los presupuestos anuales de la Nación, porque están incluidos en el presupuesto de operación de la DIBAM. Ejemplos de archivos públicos son el Fondo José Toribio Medina y el Fondo Andrés Bello, que tienen una asignación propia al menos en 1999, 2002, 2005 y 2008.

Otro instrumento o modalidad de asignación de recursos, que puede considerarse más elaborado o indirecto, según la tipología de intervenciones estatales en patrimonio cultural a que se hace referencia en el primer capítulo de este trabajo, son los programas, entendidos como actividades que un organismo público ejecuta en forma recurrente, año a año, con un objetivo específico.<sup>177</sup> En este sentido el primer “programa” público en Chile destinado específicamente a patrimonio cultural es el denominado Puesta en Valor del Patrimonio, ejecutado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior (SUBDERE) a partir de 2008, y que figura en el presupuesto nacional desde ese año en adelante.

En orden cronológico la modalidad más reciente de aporte de recursos estatales a patrimonio cultural en Chile es el fondo concursable. Esto porque si bien los primeros fondos públicos destinados a cultura -Fondo del Libro y Fondo Nacional de Desarrollo de la Cultura y las Artes - se crearon a comienzos de la década de 1990, su objetivo central durante los primeros años fue el fomento de la creación artística y la producción de obra. Como ya se explicó, el primer fondo dedicado específicamente al patrimonio nació después del terremoto de febrero de 2010, y quedó incluido con su propia glosa en el presupuesto de la Nación recién a partir del año 2013.

En cuanto a los recursos destinados a la operación de servicios e instituciones dedicadas específicamente al patrimonio cultural, los presupuestos nacionales de esta serie de años se presentan ordenados en capítulos que llevan el título de “Programas”. Por ejemplo, en el Ministerio de Educación el Programa 1 corresponde históricamente a la DIBAM, con todas las instituciones que forman parte de ella, incluyendo los tres museos “nacionales”, el Archivo Nacional, el Centro Nacional de Conservación y Restauración y otras reparticiones. El Programa 2 corresponde al sistema de Bibliotecas Públicas y el Programa 3 al Consejo de Monumentos Nacionales. En el mismo Ministerio de Educación pero en otros dos “Programas” separados está alojada inicialmente la llamada División de Extensión Cultural, que desde 2003 aparece bajo el título de Programa 1: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. A partir del presupuesto 2005 existen dos “Programas” dentro del mismo CNCA: el primero es el del Consejo de la Cultura propiamente tal y el segundo corresponde a los “fondos culturales y artísticos”, conocidos también como Fondos de Cultura.

Cuando se comparan los presupuestos de estos grandes “Programas” llama la atención que, para 1999 y 2002, los presupuestos completos de la DIBAM y de las reparticiones del MINEDUC dedicadas a cultura son prácticamente equivalentes: \$ 7.581 y \$ 7.921 millones para el primero de estos años, y \$ 11.652 contra \$ 11.698 millones para el segundo. Sin embargo, con la creación del CNCA en 2003 se inicia una tendencia de rápido crecimiento del presupuesto asignado a este organismo, en contraste con los recursos de la DIBAM. Para el año 2005 el presupuesto del CNCA es de \$ 19.728 millones versus \$ 13.303 de la DIBAM; en 2008 la diferencia es de \$ 42.348 millones frente a \$ 27.668 millones; y desde 2011 en adelante lo habitual es que el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes prácticamente duplique en recursos a la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos. Esta situación se mantiene hasta

---

<sup>177</sup> Véase Capítulo I, sección 1.2, Intervenciones del Estado en los mercados del patrimonio cultural.

hoy, ya que dentro del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, para el año 2019, la Subsecretaría de las Artes tiene un presupuesto de \$ 123.504 millones, y la Subsecretaría de Patrimonio Cultural más el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural -sucesor de la DIBAM- disponen en conjunto de \$ 65.827 millones.

A grandes rasgos los presupuestos de la Nación parecen por lo tanto indicar que el tema del patrimonio ha ocupado durante estas dos últimas décadas un lugar secundario en las prioridades del Estado de Chile, dentro del capítulo más amplio de la cultura y la educación. Esto se hace evidente también al observar la evolución del presupuesto anual del Consejo de Monumentos Nacionales dentro de esta serie de años. En 2002 y 2005 dispone de \$ 243 y \$ 271 millones respectivamente; en 2008 y 2011 recibe \$ 1.013 y \$ 1.136 millones, y entre 2014 y 2018 su presupuesto aumenta de \$ 2.415 a \$ 2.969 millones. Recién en 2019 el CMN experimenta un aumento significativo en su presupuesto anual, que se eleva a los \$ 5.602 millones, reflejando el esfuerzo por reforzar su capacidad operativa y extender su estructura institucional a regiones, como parte de la instalación del nuevo Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

Un caso extraordinario de aporte directo de recursos públicos a la compra y recuperación de un bien patrimonial específico es la adquisición en 2011 por parte del Estado de Chile del Palacio Pereira. La compra de este inmueble ubicado en pleno centro de Santiago – Huérfanos con San Martín- declarado Monumento Histórico en 1981 y que llevaba décadas abandonado, aparece como una decisión estratégica del primer gobierno de Sebastián Piñera, y se convierte en la excepción que confirma la regla. La adquisición de este enorme edificio, que con su deterioro era el emblema del destino cuasi fatal que acecha al patrimonio construido en Chile, y su posterior rescate para servir de sede a la DIBAM - luego Servicio Nacional del Patrimonio – sentó un precedente que sirve como ejemplo del impacto que puede tener una intervención pública bien diseñada en asegurar la conservación y el disfrute de este tipo de bienes por parte de los ciudadanos.<sup>178</sup>

Entre las transferencias de recursos públicos efectuadas a instituciones colaboradoras del sector privado focalizadas en patrimonio cultural, ya sea desde la DIBAM o desde el CNCA, el único museo presente desde el inicio de la serie de presupuestos estudiados, en 1999, es el Museo de San Francisco, con escasos \$ 3,2 millones. La lista comienza a ampliarse a partir de 2005 con la incorporación de las fundaciones Arte y Solidaridad (Museo Salvador Allende) y Artesanías de Chile. En 2008 se agrega la Fundación Eduardo Frei Montalva (Casa Museo Eduardo Frei Montalva), y en el presupuesto 2011 aparecen por primera vez como receptoras la Corporación Villa Grimaldi, Londres 38 Casa Memoria y Fundación Museo de la Memoria, esta última con \$ 1.409 millones, monto que supera incluso los \$ 1.136 millones asignados al CMN ese mismo año. El 2014 se suman a las instituciones colaboradoras el Museo del Carmen de Maipú, con \$ 62 millones, el Museo Violeta Parra y la Fundación Sergio Larraín Echenique (Museo Precolombino), ambos con \$ 206 millones. Por último en 2017 se agregan el Memorial de Paine con \$ 110

---

<sup>178</sup> El Palacio Pereira fue adquirido el 30 de diciembre del 2011 en \$1.179.000.000 (mil ciento setenta y nueve millones de pesos). Los fondos fueron transferidos por el Ministerio de Educación al Ministerio de Bienes Nacionales, para la adquisición de la propiedad a un privado. Esta información fue entregada por Magdalena Krebs Kaulen, en ese entonces Directora de DIBAM, con fecha 17 de enero de 2018.

millones, Centro Cultural Museo y Memoria de Neltume con \$ 20,6 millones y la Fundación Patricio Aylwin Azócar con \$ 13,2 millones.

Tal como se puede observar en este cuadro, lo habitual ha sido que cada gobierno agregue al presupuesto anual de la Nación una o más instituciones colaboradoras adicionales dedicadas a la custodia o gestión de un patrimonio cultural específico. Una vez incorporadas a esta lista las instituciones se mantienen en el tiempo como receptoras de recursos. Por lo menos para los años estudiados no encontramos casos de museos o instituciones dedicadas a patrimonio que, una vez incorporadas, hayan sido eliminadas de este listado.

En la categoría de programas ministeriales en tanto destaca en este período el Programa de Puesta en Valor del Patrimonio, ya comentado en una sección anterior de este capítulo, y que aparece por primera vez en esta serie de presupuestos en el año 2008, con \$ 8.336 millones. Desde el presupuesto 2017 en adelante se le suma en la misma SUBDERE el Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática (PRIPE), también originado en un préstamo del BID, con \$ 8.631 millones. Los recursos para estos dos programas se mantienen más bien estables en sus montos desde su creación, y para el presupuesto 2019 suman la respetable cifra de \$ 15.265 millones.<sup>179</sup>

Otros programas estables para patrimonio, pero de mucho menor alcance en cuanto a recursos, son los creados por el CNCA para el fomento del patrimonio inmaterial. En 2008 aparece por primera vez en el presupuesto del Consejo de la Cultura y las Artes una glosa titulada “Fomento y desarrollo del patrimonio nacional”, destinada a “actividades artísticas, culturales y de investigación” y premios en este ámbito, con \$ 104 millones. Esta cifra va aumentando progresivamente hasta alcanzar su máximo en 2017 con \$ 508 millones; luego vuelve a retroceder y para 2019 es de \$ 385 millones. En 2017 aparecen otras dos glosas de este tipo, denominadas “Sistema Nacional de Patrimonio Material e Inmaterial” y “Fomento y Difusión del Arte y Culturas Indígenas”, con \$ 957 y \$ 1.152 millones. Ambas se mantienen hasta el presupuesto 2019, pero reducidas a \$ 555 y \$ 955 millones, respectivamente.

Los fondos concursables son la última modalidad de aporte de recursos públicos para patrimonio en aparecer en los presupuestos anuales de la Nación, y también la forma más indirecta de asignación de estos recursos. Como ya se mencionó, el Fondo del Patrimonio, primer concurso dedicado específicamente a este tema, nació en 2010 pero sólo se incorporó como glosa estable en el presupuesto 2013, con \$ 1.029 millones. En la serie presentada en el Cuadro N°1 -que extrae los datos cada dos años- este fondo concursable figura por primera vez en 2014, con \$ 1.567 millones, y nuevamente en 2017 con \$ 2.060 millones. Para los concursos del años 2018 y 2019, que cambiaron de modalidad con la creación del nuevo Ministerio de las Culturas, la glosa sigue llamándose Fondo del Patrimonio y los montos asignados son similares, \$ 2.114 y \$ 2.090 millones.<sup>180</sup>

Otra novedad en el año 2018 en fondos concursables para patrimonio es la creación del Fondo de Mejoramiento Integral de Museos que, sumando las líneas destinadas a entidades públicas y museos privados dispone de \$ 897 millones, que suben a \$ 1.143 millones en \$ 2019.

---

<sup>179</sup> Véase la sección 2.2.b) Patrimonio construido y desarrollo regional: la SUBDERE y el BID.

<sup>180</sup> Véase la sección 2.2. c) de este mismo capítulo.

Por último hay que agregar a estas cifras los recursos de las líneas destinadas a patrimonio cultural dentro de los fondos concursables del CNCA en el período en estudio. Aunque no tenemos datos completos de los montos adjudicados por FONDART y otros fondos de cultura a proyectos relacionados con patrimonio entre 1999 y 2019, las bases de convocatoria y análisis publicados sobre resultados de estos concursos indican que, desde 2010, parte de estos recursos fueron asignados a iniciativas de estudio o puesta en valor de ciertos tipos específicos de bienes patrimoniales.

Así por ejemplo, en las bases del concurso FONDART 2012 se incluyó una línea de conservación y difusión del patrimonio cultural que disponía en total de \$ 775 millones, para dos modalidades. La primera estaba dedicada a patrimonio protegido por la Ley de Monumentos Nacionales (Ley 17.288), y permitía financiar proyectos de conservación, investigación y difusión de bienes tangibles, muebles o inmuebles, la elaboración de expedientes técnicos y capacitación en oficios que pudieran aplicarse en la conservación de estos mismos. La segunda línea estaba dirigida a patrimonio inmaterial, para proyectos de formación, difusión e investigación en artesanía, tradiciones, expresiones orales, prácticas sociales, rituales y actividades.<sup>181</sup>

En el Cuadro N°3, utilizando los análisis realizados por el Observatorio de Políticas Culturales (OPC), se resumen los recursos asignados y número de proyectos financiados por los “Fondos de Cultura” del CNCA entre 2012 y 2019, en el “ámbito” denominado como patrimonio.

**Cuadro N°3 FONDOS CULTURA 2012- 2019**

**Montos y N° proyectos adjudicados a patrimonio y culturas indígenas**

Observatorio de Políticas Culturales (OPC)

Informes de resultados Fondos Cultura

AÑO	Total asignado concurso anual Fondos de Cultura \$	(*) Total asignado ámbito patrimonio y culturas indígenas \$	% del total asignado ámbito patrimonio y culturas indígenas	N° proyectos asignados p/año Fondos de Cultura	N° proyectos asignados ámbito patrimonio y culturas indígenas	% proyectos asignados ámbito patrimonio y culturas indígenas
2012	13.502.515.023	1.010.874.017	7,5	1188	147	12,4
2013	15.480.507.884	1.165.387.408	7,5	1473	179	12,2
2014	16.720.252.106	1.272.734.343	7,6	1678	186	11,1
2015	18.992.325.992	1.353.853.173	7,1	1770	193	10,9
2016	17.905.974.133	1.833.483.797	10,2	1927	232	12,0
2017	20.711.944.612	2.320.004.003	11,4	2004	287	14,5
2018	22.054.188.788	2.653.691.580	12,0	2059	312	15,2
2019	22.646.829.878	2.560.965.115	11,4	2184	297	13,7
<b>Subtotal</b>	<b>148.014.538.416</b>	<b>14.170.993.436</b>	<b>Promedio = 9,34 %</b>	<b>14.283</b>	<b>1.833</b>	<b>Promedio = 12,75%</b>

\*: Bajo este ámbito se agrupan los montos y proyectos de Fondart Nacional y Fondart Regional, relacionados con estas dos temáticas. Por ejemplo, en la matriz

<sup>181</sup> En la convocatoria 2012, patrimonio material e inmaterial es una de las 15 disciplinas del concurso Fondart Regional, en el que también se incluyen artesanía y folclore, y que dispone en total de \$ 3.642 millones. La fuente de estos datos es el Informe de análisis de los Fondos de Cultura del CNCA, 2012-2013, del Observatorio de Políticas Culturales, <http://www.observatoriopoliticasculturales.cl/OPC/wp-content/uploads/2013/03/Informe-resultados-Fondos-Cultura-2012-2013-28-enero.pdf>.

de 2014 se suman los datos de tres líneas: conservación y difusión del patrimonio nacional, desarrollo cultural regional y desarrollo de culturas indígenas.

Para años posteriores se incluyen en esta suma otras líneas y modalidades, relacionadas con cultura regional, culturas migrantes, etc.

A grandes rasgos estos informes y cifras publicadas por el OPC permiten concluir que el tema del patrimonio cultural en su conjunto-incluyendo bajo este nombre los proyectos relacionados con culturas indígenas- se mantiene presente dentro de los fondos concursables del CNCA durante toda la década. Aunque los montos asignados anualmente por los distintos fondos van aumentando, entre 2012 y 2015 el porcentaje de estos recursos que se adjudica a proyectos del ámbito del patrimonio dentro del total se mantiene estable en torno al 7%. Desde 2016 a 2019 en cambio los proyectos de este tipo captan entre un 10 y un 12% de los montos asignados por los “Fondos de Cultura”.

Si se mira el porcentaje del número total de proyectos adjudicados que corresponde a patrimonio y culturas indígenas la variación entre 2012 y 2019 es menor, y el promedio está entre el 12 y el 13%.<sup>182</sup>

En el informe que acompaña la matriz de análisis de resultados del concurso 2017, el Observatorio de Políticas Culturales menciona que a partir de 2016 los fondos del CNCA, que hasta entonces parecían inclinarse hacia el apoyo de las industrias creativas, comienzan a orientarse de nuevo hacia la producción artística y la difusión y circulación de obras. A continuación señala que “también han crecido las líneas que buscan rescatar el patrimonio y fomentar las culturas indígenas, como un nuevo foco de la política cultural del CNCA”. Ese año 2017 patrimonio y culturas indígenas en conjunto se adjudican \$ 2.320 de los \$ 20.711 millones asignados, es decir el 11,4% de los recursos distribuidos por los fondos de cultura. Este porcentaje alcanza su valor máximo para esta serie en el concurso del año siguiente, 2018, con un 12,0%.<sup>183</sup>

Al cerrar esta sección vale la pena comentar que, en general, el porcentaje del presupuesto de la Nación que se destina a patrimonio cultural durante el período comprendido entre 1999 y 2019 es bastante menor. Como se puede ver en el Cuadro N°1 ya citado, en una primera etapa que va entre 1999 y 2005, el monto total que el Estado de Chile destina a patrimonio cultural, vía los distintos ministerios, es del orden del 0,09% del presupuesto público anual. Para el presupuesto 2008, con la aparición del Programa de Puesta en Valor del Patrimonio, este porcentaje sube al 0,1665% y se mantiene más o menos estable hasta 2017. El año 2019 presenta la cifra más alta, con un 0,1779% del presupuesto nacional dedicado a patrimonio cultural.

---

<sup>182</sup> <http://www.observatoripoliticasculturales.cl/OPC/matriz-de-analisis-fondos-de-cultura-2014-web/>; <http://www.observatoripoliticasculturales.cl/OPC/seguimiento/fondos-de-cultura-2015/>; <http://www.observatoripoliticasculturales.cl/OPC/seguimiento/fondos-de-cultura-que-paso-el-2017-2/>; <http://www.observatoripoliticasculturales.cl/OPC/seguimiento/fomento/analisis-de-los-fondos-de-cultura-2018/>; <http://www.observatoripoliticasculturales.cl/OPC/seguimiento/fomento/analisis-de-los-fondos-de-cultura-2019-3/>.

<sup>183</sup> <http://www.observatoripoliticasculturales.cl/OPC/seguimiento/fondos-de-cultura-que-paso-el-2017-2/>.

Estos números en todo caso son coherentes con el reducido tamaño que históricamente ha tenido el presupuesto público destinado a cultura en Chile, que se mantiene estable en torno al 0,4% del gasto público nacional.<sup>184</sup>

### **III. Conclusiones: propuestas para nuevas políticas públicas de patrimonio cultural en Chile**

Recapitulando lo ya expuesto se puede afirmar que, durante el período analizado en este trabajo (2000-2017), las políticas e instrumentos públicos aplicados en Chile para la protección y puesta en valor del patrimonio cultural no experimentaron cambios sustanciales respecto a la situación observada durante la mayor parte del siglo XX. Esto significa que, de acuerdo a la tipología de intervenciones del Estado en el campo del patrimonio expuesta en el capítulo inicial, siguieron predominando aquéllas más directas y que podríamos denominar tradicionales, como la propiedad pública del patrimonio -el caso de los tres museos nacionales-, un sistema de regulaciones basado en la existencia de listados y categorías de bienes protegidos, procesos de declaratoria de bienes- muebles e inmuebles-, y normativas que restringen el ejercicio del derecho de propiedad por parte de los propietarios privados de estos bienes protegidos por ley.

Otra forma de intervención “directa” por parte del Estado de Chile en estos años es la transferencia de recursos fiscales, consignada en los presupuestos de la Nación, desde ministerios y servicios públicos hacia corporaciones e instituciones no estatales, dedicadas a la gestión de inmuebles o colecciones patrimoniales. A fines de la década del 2000 se suman a estos instrumentos los primeros programas ministeriales dirigidos específicamente a patrimonio: para patrimonio construido en el caso del PPVP y patrimonio inmaterial- un nuevo tema o ámbito del patrimonio incorporado a la discusión a partir de las convenciones de UNESCO- en el CNCA.

En contraste con estos mecanismos de asignación directa de recursos y programas de gobierno, los primeros instrumentos de incentivo estatal para la recuperación de patrimonio –entendido para este caso como bienes inmuebles- por parte de privados aparecen recién en 2010, con la creación – a raíz del terremoto del 27F- de la versión original del Fondo del Patrimonio. A esto se suma la reforma de la Ley de Donaciones Culturales que incorpora a los dueños de inmuebles protegidos por declaratorias como beneficiarios de estos aportes, vigente desde enero de 2014, y los nuevos fondos concursables creados por el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, que entró en operación en abril de 2018.

A continuación nos referiremos a las limitaciones que a nuestro juicio presenta el actual set de instrumentos en uso en Chile para la protección y gestión del patrimonio cultural por parte del Estado, con el propósito de aportar algunas sugerencias para la modernización y ampliación de las políticas públicas en este campo.

---

<sup>184</sup> Véanse los informes anuales de la situación presupuestaria en cultura publicados por el OPC; por ejemplo, <http://www.observatoriopoliticasculturales.cl/OPC/seguimiento/spresupuestaria/situacion-presupuestaria-en-cultura-2018-2/>.

Un primer tema a comentar son los cuestionamientos que han surgido en los últimos años respecto a la forma en que se asignan recursos del presupuesto de la Nación a instituciones culturales, incluidas las que resguardan patrimonio. En la presentación de la ley de presupuesto del año 2018 el gobierno de Sebastián Piñera anunció que, debido a las necesidades generadas por la instalación del nuevo Ministerio de las Culturas, se rebajarían en un 30% los montos asignados a Balmaceda Arte Joven, Matucana 100, Teatro a Mil, Museo Precolombino y Museo Violeta Parra.<sup>185</sup> Desde el Ministerio, el Subsecretario de Patrimonio Cultural Emilio de la Cerda fundamentó estas rebajas señalando que “nosotros estamos frente a un cambio de paradigma en relación al financiamiento de la cultura en Chile”. De financiar varias instituciones separadas entre sí en distintos servicios, se había pasado según el Subsecretario, entre 2003 y 2018, a “la entrega de fondos directos por la vía de la concursabilidad o de la asignación directa a instituciones privadas con función pública”, incluyendo en ellas a los museos. En su opinión se había producido desde entonces una desigualdad en esas asignaciones que privilegiaba a las artes y la cultura, en desmedro del patrimonio, y más concretamente, de los museos estatales. De la Cerda cerraba su argumentación señalando que “revisar esas desigualdades es a lo que apunta la autoridad”.<sup>186</sup> Pocos días después el economista Klaus Schmidt-Hebbel, en una columna en el mismo diario, apoya esta postura del gobierno comentando que, a pesar de que el presupuesto para cultura ha aumentado más que el gasto público total en el presupuesto 2019, “la discusión se ha centrado en el método y los montos asignados a distintos museos”. Para zanjar este tema, señala, “consideremos el reemplazo gradual de las asignaciones discrecionales a instituciones culturales por fondos concursables”.<sup>187</sup>

Tras un fuerte revuelo en los medios y el sector cultural, los recortes mencionados en el presupuesto 2019 se revirtieron en el congreso. La solución pasó por un convenio en que las instituciones afectadas se comprometieron a levantar desde fuentes privadas o concursos públicos al menos un porcentaje de los ingresos recibidos desde el presupuesto de la Nación.

Esta misma controversia se repitió en octubre de 2019 respecto al proyecto de ley de presupuesto 2020, que finalmente incluyó un recorte de 22% en las “transferencias al sector privado” que reciben Balmaceda Arte Joven, Matucana 100, Teatro a Mil, el Museo Precolombino y el Teatro Regional de Bío- Bío.<sup>188</sup>

Es evidente entonces que no existen actualmente criterios claros ni estables para la asignación directa de recursos del Estado de Chile a instituciones dedicadas a la

---

<sup>185</sup>El Mostrador, 22 octubre 2018, <https://www.elmostrador.cl/cultura/2018/10/22/mundo-de-la-cultura-se-rebela-contra-recortes-de-presupuesto/>.

<sup>186</sup> El Mercurio, 29 octubre 2018, , página A8, “Emilio de la Cerda. Cultura tiene un nuevo paradigma de financiamiento”.

<sup>187</sup> El Mercurio, 9 noviembre 2018, pág. A2, “Economía, cultura y presupuesto”, columna de Klaus Schmidt-Hebbel.

<sup>188</sup> El Mostrador, 8 octubre 2019, <https://www.elmostrador.cl/cultura/2019/10/08/ministerio-de-cultura-justifica-recortes-por-medidas-de-austeridad/>. Observatorio de Políticas Culturales, OPC, <http://www.observatoriopoliticasculturales.cl/OPC/seguimiento/spresupuestaria/presupuesto-de-cultura-2020/>; <http://www.observatoriopoliticasculturales.cl/OPC/wp-content/uploads/2019/10/claves-pspt-2020.pdf>.

protección del patrimonio, como los museos, ya sean éstos privados o públicos. Una posible solución a este problema serían a nuestro juicio los fondos concursables diseñados específicamente para museos, en la línea del Fondo de Mejoramiento Integral de Museos (FMIM) creado en 2018, que podrían ampliarse manteniendo en ellos criterios de asignación de tipo técnico y de gestión. Los proyectos postulados a estos fondos podrían apuntar por ejemplo al mejoramiento de infraestructura y equipamiento, investigación y puesta en valor de colecciones, aumento en la cantidad de público atendido, desarrollo de programas de mediación, actividades de extensión, educación, capacitación u otras similares. De esta forma se reduciría el margen de discrecionalidad en la asignación de estos recursos, y podrían limitarse en parte los riesgos de creación o financiamiento de nuevos museos por razones políticas.

Un segundo tema de vital importancia es la creación de incentivos para que los privados participen activamente en la protección, recuperación y reutilización de bienes inmuebles de valor patrimonial. El problema fundamental, según admiten diversos actores, es que la protección legal que ofrece la actual Ley de Monumentos (Ley 17.288) es totalmente insuficiente, y no va aparejada con instrumentos que faciliten e incentiven la protección efectiva de los inmuebles por parte del Estado ni de los propietarios, sean éstos públicos o privados. Para el propietario la declaratoria del bien es en términos simples un gravamen legal, que restringe los usos que le puede dar, y lo somete a la autorización del Consejo de Monumentos para cualquier modificación que quiera hacer en el inmueble, lo que obviamente disminuye su valor de mercado.

Las polémicas sobre construcciones protegidas por la Ley de Monumentos, que aún así desaparecen por obra de incendios o destrucción deliberada, son frecuentes en los medios. En diciembre de 2019, a propósito del incendio de la Casa Italia en Viña del Mar, el Subsecretario Emilio de la Cerda se refirió nuevamente a las deficiencias de la Ley de Monumentos, en que “las acciones de salvaguardia llegan hasta el momento de firmar una declaratoria. Luego traspasan la responsabilidad al propietario y no conceden herramientas sólidas.”

En opinión de de la Cerda, la solución pasa por un cambio de paradigma, desde un enfoque de protección “legalista” a un sistema de protección efectiva, para el cual hay modelos concretos que se pueden imitar. “Países europeos que conservan gran patrimonio cultural tienen legislaciones donde el acto de inscribir un bien en un listado de reconocimiento oficial es un eslabón más de un proceso integral de protección. En Chile la ley potencia la sola declaratoria. Se cree que así el trabajo está listo, pero eso es abstracto y no se relaciona con ninguna herramienta de gestión ni de financiamiento real. Aquí, de verdad, nuestra legislación es el problema.”<sup>189</sup>

Esta necesidad de actualizar la Ley N° 17.288 de Monumentos Nacionales, dictada en 1970, es el principal fundamento del proyecto de ley que la reemplaza por una Ley de Patrimonio Cultural, y que ingresó al Congreso para discusión parlamentaria en junio de 2019. En el mensaje presidencial de Sebastián Piñera que acompaña el envío del proyecto a la Cámara de Diputados se destaca que con la actual Ley de Monumentos “permanece en su regulación la dimensión monumental del patrimonio,

---

<sup>189</sup> La Casa Italia de Viña y la indefensión de un patrimonio”, El Mercurio, 12 de diciembre 2019, pág. A8.

sin contemplar una visión integral y dinámica de los bienes culturales en su territorio, ni asociar mecanismos que velen conjuntamente por su gestión y conservación.”<sup>190</sup>

Junto con modificar la composición del Consejo de Monumentos y descentralizar su estructura para extenderla a las regiones, el proyecto de ley agiliza los procesos de declaratoria y establece nuevas categorías de protección. Se crea una categoría general de bienes de interés cultural, y dentro de ella las subcategorías de mueble e inmueble, zona y paisaje de interés cultural.

Pero lo más interesante sin duda es el capítulo del mensaje que reconoce que “nos enfrentamos a un cambio de paradigma que releva el patrimonio como un factor de desarrollo de los contextos construidos y no como un factor de restricción.” Para hacer realidad la protección del patrimonio y transformarlo en factor relevante del desarrollo integral, el proyecto propone “diseñar un sistema de incentivos que contribuya a la gestión y protección efectiva de los bienes patrimoniales.”

El Título XVI del proyecto establece para este fin tres incentivos concretos que implican beneficios tributarios para los propietarios de bienes protegidos por la nueva ley. El primero consiste en un 50% de exención del impuesto territorial a los “inmuebles de interés cultural” -hoy “Monumentos Históricos”- que estén destinados a fines comerciales. La misma rebaja se aplica a los inmuebles destinados a museos privados, siempre que estén inscritos en el Registro Nacional de Museos del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural.

El segundo incentivo implica modificaciones a la Ley de Impuesto a la Renta y permite a los contribuyentes de primera categoría –que tributan por rentas del capital- deducir como gasto los montos que inviertan en mantención, rehabilitación, restauración o conservación de inmuebles de su propiedad, declarados de interés cultural. A los contribuyentes que pagan impuesto global complementario o impuesto único de segunda categoría se les otorga en cambio un crédito contra el respectivo impuesto, equivalente al cincuenta por ciento de los montos desembolsados en la rehabilitación o conservación de estos mismos bienes. En ambos casos para hacer efectivo el beneficio tributario se requeriría la presentación y aprobación previa de un proyecto de mantención, rehabilitación, conservación o restauración. Una vez terminado el proyecto su recepción y ejecución deberá ser certificada por la autoridad respectiva, ya sea la Dirección de Obras, Consejo regional del Patrimonio o SEREMI de Vivienda y Urbanismo.<sup>191</sup>

Como complemento de estos incentivos, y en la misma línea de fomentar los aportes privados a la conservación y restauración del patrimonio material, el proyecto incluye una modificación a la Ley de Donaciones Culturales que incorpora al Servicio Nacional del Patrimonio Cultural como un beneficiario más. De esta forma,

---

<sup>190</sup> Mensaje de S. E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de Ley de Patrimonio Cultural, Santiago, 26 de mayo de 2019. El proyecto de ley que “Establece una nueva institucionalidad y perfecciona los mecanismos de protección del patrimonio cultural” ingresó a la Cámara de Diputados el 17 de junio de 2019, y al 31 de enero de 2020 sigue ahí en su primer trámite constitucional. Con fecha 6 de agosto el gobierno le colocó suma urgencia a su discusión, y el 13 de ese mismo la retiró, reemplazándola por urgencia simple. El 21 de agosto de 2019 esta urgencia simple también fue retirada. La última fecha en que el proyecto registró actividad legislativa fue el 8 de octubre de 2019.

<sup>191</sup> Mensaje de S.E. el Presidente de la República, op. cit.; presentación de Emilio de la Cerda, Proyecto Ley de Patrimonio Cultural, en conferencia sobre el tema realizada en la UNAB, 29 mayo 2019.

los contribuyentes que efectúen donaciones al Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, con la precisa finalidad de que se destinen a este Fondo, accederían a los beneficios tributarios establecidos por la Ley N° 18.985. Es decir, podrían aplicar como crédito contra el impuesto a la renta el 50% del monto donado, e imputar como gasto el resto del aporte.

A nuestro juicio la creación de esta batería de incentivos para los propietarios de bienes protegidos legalmente por su valor patrimonial es el corazón y la parte más valiosa e innovadora del proyecto de Ley de Patrimonio Cultural que hoy se discute en el Congreso. Aunque los beneficios que se establecen son limitados, y no incluyen por ejemplo otros instrumentos existentes en el mundo anglosajón, como subsidios estatales para la recuperación de edificios históricos, marcan un cambio conceptual en cuanto a diseño de políticas públicas de patrimonio en Chile. Y aunque la discusión y aprobación del proyecto de ley probablemente se vea dilatada en el Parlamento por la aparición de otras prioridades legislativas después del 18 de octubre de 2019, el solo hecho de que se haya iniciado este debate dentro del sector cultural, en el que han tomado parte diversos actores públicos y privados, abre un camino para avanzar en el futuro en la dirección correcta. Esto es, desarrollar mecanismos e instrumentos que permitan alinear efectivamente la voluntad de proteger el patrimonio expresada por el Estado de Chile, con la motivación de los propietarios de estos bienes y otros actores -privados y de la sociedad civil-, que también están interesados en contribuir a este rescate.

Otra ruta a seguir, y que podría complementarse muy bien con los incentivos para los propietarios de inmuebles patrimoniales, es el diseño de programas o fondos concursables que fomenten la cooperación público-privada en patrimonio cultural. El Fondo del Patrimonio creado a raíz del terremoto de febrero de 2010 nació justamente con este sello: al exigir a la entidad postulante el aporte de un porcentaje de cofinanciamiento -originalmente el 50% y menor en los años siguientes- obligó a los gestores y a la sociedad civil a movilizarse y construir redes para reunir recursos que igualaran el monto asignado por el concurso. Un resultado positivo adicional de esta estrategia fue el surgimiento de más organizaciones sin fines de lucro interesadas en el tema del patrimonio, y que las existentes incrementaran su capacidades para vincularse con las comunidades locales, tejer alianzas y levantar fondos. En esta línea sería deseable reeditar este formato de concurso, que estimula los aportes y la participación activa de los particulares, personas o instituciones sin fines de lucro, mediante la inyección de recursos públicos.

Estudios recientes demuestran que hoy existe en Chile una sociedad civil diversa y activa, integrada por fundaciones, corporaciones y ONGs que representan y articulan a ciudadanos dispuestos a aportar recursos financieros, tiempo y recursos humanos a causas que les hacen sentido. Entre estas muchas causas que movilizan a las personas está la protección y revitalización del patrimonio cultural, material e inmaterial. De hecho, el interés por este último ámbito, en el que incluyen manifestaciones como la artesanía, fiestas y expresiones culturales propias de los que hoy se reconocen en Chile como “pueblos originarios”, ha aumentado notoriamente en las últimas dos décadas, y ya nadie discute el valor que tienen como patrimonio. Por lo tanto, a nuestro juicio otro de los objetivos de las próximas políticas públicas en este campo debería ser el de facilitar a los ciudadanos estas transacciones gratuitas, que permiten

aprovechar en beneficio de la sociedad ese componente virtuoso o valor de “no mercado” que tiene el patrimonio cultural.

Lo anterior supone por cierto que el sistema filantrópico que existe en Chile siga desarrollándose, para adquirir cada vez más *accountability*, transparencia y legitimidad social. Igualmente relevante es la profesionalización de los equipos que gestionan estas organizaciones, que deben especializarse cada vez más para responder a los desafíos que impone el entorno. Capacidades como formular proyectos atractivos e innovadores, comunicarlos adecuadamente y saber “pedir” a las distintas contrapartes asoman como atributos claves en este momento.<sup>192</sup>

Otra área en la que existe un enorme espacio para avanzar es la administración de inmuebles o espacios patrimoniales por parte de privados. Edificios, sitios históricos o parques con gran valor cultural hoy bajo la tuición de organismos públicos podrían ser operados por instituciones sin fines de lucro o incluso empresas dedicadas al turismo patrimonial y la gestión cultural. Algunos ejemplos exitosos de este tipo de concesiones, como el Fuerte Bulnes en Punta Arenas o el Pucará de Quito en San Pedro de Atacama demuestran una vez más que la provisión del resguardo y acceso al patrimonio cultural, como la de todo bien público, no necesariamente debe quedar en su totalidad en manos del estado.

Una última dimensión de la política pública en patrimonio en la que Chile está sumamente “al debe” es la educación. Como ya se mencionó al explicar las diversas formas que puede adoptar la intervención del Estado para incrementar el carácter de bien público del patrimonio, la entrega de información a los ciudadanos y la formación de las nuevas generaciones en el respeto y valoración del patrimonio cultural es una herramienta potente para incrementar el “consumo” de estos bienes y servicios, acercando así su nivel de producción al óptimo social.

Las lamentables escenas de destrucción de monumentos públicos, arte urbano, iglesias y edificios históricos que se han producido a partir de octubre de 2019 dan cuenta precisamente de este problema. Por alguna razón una parte importante de los chilenos, y sobre todo los jóvenes, no se siente identificada con el patrimonio cultural, o al menos no lo percibe como propio cuando se lo asocia a monumentos o construcciones.

Hoy parece más urgente que nunca restablecer la relación entre patrimonio y ciudadanía. Se dice que el patrimonio es un fenómeno dinámico, en que las comunidades eligen los elementos culturales y materiales que quieren conservar, porque les asignan una relevancia simbólica, más allá de su valor material. Sin embargo, si queremos asegurar que estos bienes sean disfrutados y compartidos hoy por todos los chilenos, sin exclusión, y también por la futuras generaciones de habitantes de este territorio, debemos ser capaces de promover, desde las políticas públicas, la sociedad civil y los actores privados, una verdadera educación

---

<sup>192</sup> Una buena fuente para conocer el estado actual y características del sector filantrópico en Chile son los estudios del CEFIS, Centro de Filantropía e Inversión Social de la Universidad Adolfo Ibáñez, disponibles en [www.cefis.cl](http://www.cefis.cl). Entre las numerosas organizaciones de la sociedad civil que hoy están activas en proyectos de gestión y puesta en valor del patrimonio cultural se podría citar como ejemplo a la Fundación ProCultura, [www.procultura.cl](http://www.procultura.cl).

ciudadana, que incluya el sentido de lo público y la conciencia de la responsabilidad que nos cabe a cada uno en la preservación de esta identidad común.

El patrimonio cultural – material e inmaterial- puede jugar un rol relevante en el fortalecimiento de la democracia, aportando cohesión social y sentido de pertenencia. El desafío está no sólo en conservarlo, sino también vivirlo, disfrutarlo y compartirlo con otros, como parte de nuestra vida en sociedad.

#### IV. BIBLIOGRAFIA

Antoine, Cristian, Panorama latinoamericano de políticas públicas para incentivar el mecenazgo privado en el sector cultural, en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 2006, pp. 119-136.

Antoine F., Cristián y Brablec S., Dana, Políticas culturales: la acción del Estado y la Sociedad de Oportunidades, Libertad y Desarrollo, Serie Informe Sociedad y Política, 125, Noviembre 2011, 62 págs.

Antoine, Cristian, Más allá de la acción cultural del Estado. Apuntes para una evolución de las políticas culturales en Chile, *Revista Atenea* N° 511, I Semestre 2015, pp. 147-174.

Benhamou, F. (1996). Is increased public spending for the preservation of historic monuments inevitable? The French case. *Journal of cultural economics*, 20(2), 115-131.

Benhamou, F. (1997). Conserving Historic Monuments in France: A critique of official policies. In *Economic Perspectives on Cultural Heritage* (pp. 196-210). Palgrave Macmillan UK.

Benhamou, F. (2003). Who owns cultural goods? The case of the built heritage. *Economics of the arts and culture*. [SI]: Elsevier, 187-202.

Bianca, S. (1997). Direct Government Involvement in Architectural Heritage Management: Legitimation, Limits, and Opportunities of Ownership and Operation. In *Schuster, J. M, Moncheaux J., Riley II Ch A. (1997): Preserving the built heritage. Tools for Implementation.. Salzburger Seminar. University Press of New England. London.*

Centro UC Políticas Públicas, Fundación Chile + Hoy, Fortaleciendo la sociedad civil: el rol de los incentivos tributarios en las donaciones, Sexto informe de resultados del proyecto Sociedad en Acción, marzo 2017.

Chubretovic Arnaiz, Teresita, Institucionalidad e instrumentos jurídicos para la protección del patrimonio cultural, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N° 23, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2017.

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2013), *Reconstrucción patrimonial en Chile 2010-2012*, (Juan Lund Plantat y Magdalena Aninat Sahli, editores), Santiago, 2013.

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2014), *Legislación cultural chilena*, Santiago, Chile, enero 2014.

CNCA, Cuenta Pública 2015 (CNCA Resumen ejecutivo cuenta pública abril 2016)

CNCA, Cuenta Pública 2016, Resumen Ejecutivo (CNCA Resumen ejecutivo 19.04.2017)

Corporación Patrimonio Cultural de Chile, Filantropía y donaciones en Chile: pasado, presente y futuro, (varios autores), Santiago, 2017.

DIPRES, Resumen Ejecutivo Elaborado por el Panel Evaluador, e Informe de comentarios a los resultados de la evaluación elaborado por la institución responsable del programa. EPG, Programa Puesta en Valor del Patrimonio (2013).

Guzmán C., Julio e Irrázaval Llona, Ignacio, "Incentivos tributarios para instituciones sin fines de lucro: análisis de la experiencia internacional", en Estudios Públicos 77, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2000.

Hillman, Arye L., Public Finances and Public Policy, Cap. 3, Public Goods. Cambridge University Press, 2009.

Hutter, Michael. and Ilde Rizzo, eds (1997), Economic perspectives on cultural heritage: An Introduction. St. Martin's Press, New York.

Klamer, Arjo y Zuidhof, Peter-Wim, The Values of Cultural Heritage, en Economics and Heritage Conservation, Getty Conservation Institute, 1998.

Krebs, M., & Schmidt-Hebbel, K. (1999). Patrimonio cultural: aspectos económicos y políticas de protección. *Perspectivas de política, economía y gestión*, (2), 207-245.

Ministerio de Educación, Consejo de Monumentos Nacionales (2010). Ley N° 17.288 de Monumentos Nacionales y Normas Relacionadas. Santiago, 2010.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile (2011). Plan de reconstrucción patrimonial.

Peacock, Alan (1995), A future for the past? The political economy of heritage, In 'Proceedings of the British Academy 87'. Reprinted in R. Towse, (ed.), (1997), 'Cultural Economics: The Arts, Heritage and the Media Industries', Edward Elgar,

Pindyck, Robert S., Rubinfeld, Daniel L., Microeconomía. PEARSON EDUCACION S.A., 2009.

Retamal González, Fabián (2013). Evaluación de la estrategia en red aplicada por el Consejo Nacional de la Cultura con los centros culturales municipales creados a partir del Programa Nacional de Centros Culturales. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión Cultural, Universidad de Chile, Santiago de Chile, Marzo de 2013.

Rivera, Matías, “A comparative study of Individual Philantropy in the U.S. and Chile”, Tesis de grado, Santiago, Escuela de Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM), Historia de Chile en 60 hitos patrimoniales. Puesta en valor del patrimonio, Santiago de Chile, 2018.

The J. Paul Getty Trust, Economics and Heritage Conservation, a Meeting organized by the Getty Conservation Institute, December 1998, Getty Center, Los Angeles.

Throsby, David, “Cultura, economía y desarrollo sustentable”, (Prólogo), en Cultura: oportunidad de desarrollo, CNCA, Santiago, Chile, 2011, pp. 10-18.

Throsby, David, “Cultura, economía y desarrollo sustentable”, en Cultura y Economía I, CNCA, Santiago, Chile, 2012, pp. 55-61. Edición a cargo de Magdalena Aninat.

**Páginas web:**

[www.cnca.cl](http://www.cnca.cl)

[www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)

[www.fondoscultura.cl](http://www.fondoscultura.cl)

[www.donacionesculturales.gob.cl](http://www.donacionesculturales.gob.cl)

[www.cultura.gob.cl](http://www.cultura.gob.cl)