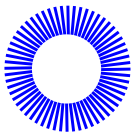


# El Compromiso de Impacto Social de las Organizaciones Culturales y la democracia social: la formulación de una política cultural en Portugal

Flora  
Brochado Maravalhas

Investigadora  
Plano Nacional das Artes /  
Universidade de Lisboa

Portugal



## Palabras iniciales

El contenido de los discursos, los instrumentos institucionales y las herramientas de gestión de las políticas culturales suelen debatirse desde cuatro paradigmas diferentes: la excelencia, la democratización cultural, la democracia cultural y la economía creativa.

Los paradigmas de la democratización cultural y la democracia cultural son las orientaciones más extendidas (Mulcahy, 2006; Neves, 2021). En el caso de la democratización cultural, el objetivo es que más personas tengan acceso a los bienes y servicios culturales. Surgió a partir de la década de 1960, cuando el presupuesto destinado a la cultura aumentó y se intentó descentralizar las políticas culturales en todo el territorio. La democracia cultural surgió como paradigma en la década de 1970, basada en el entendimiento de que todo grupo social podía ver reconocidas sus prácticas culturales. En este caso, la responsabilidad del Estado sería proporcionar igualdad de oportunidades para que los ciudadanos fueran culturalmente activos en sus propios términos (Dupin-Meynard y Négrier, 2020; Mulcahy, 2006).

En Portugal, la política cultural como área de gobierno es reciente, al igual que el debate sobre los paradigmas de la democratización social y la democracia cultural (Neves, 2021). La Constitución de la República Portuguesa (CRP) de 1976 aportó nuevos elementos al papel del Estado en el ámbito de la cultura, incluyendo responsabilidades en las áreas de la ciencia, la democratización, la educación, la cultura y la protección del patrimonio cultural. El apartado 3 del artículo 73 de la CRP establece que

“el Estado promueve la democratización de la cultura, fomentando y garantizando el acceso de todos los ciudadanos al disfrute y a la creación cultural [...]” (CRP, 2021).

En 1986, Portugal ingresó a la Comunidad Económica Europea y, a partir de entonces, la cultura se convirtió en un tema más frecuente en el discurso político. En los años siguientes, el gobierno independizó la cultura, creando un ministerio para la materia (García *et al.*, 2018).

Ahearne (2009) distingue entre política cultural explícita —una forma deliberada, intencionada y obvia de acción política— y política implícita, cuya acción, intencionada o no, no se trata expresamente en los documentos gubernamentales.

A pesar de figurar en la Constitución desde 1976, la democratización de la cultura solo se menciona explícitamente en el programa político del 13.º gobierno, iniciado en 1995 (Santos, 1998). Neves (2021) —utilizando la distinción propuesta por Ahearne (2009) y datos de Lopes (2007)— aclara que, a pesar de la ausencia explícita del término ‘democracia cultural’ en los textos gubernamentales, es posible identificar referencias implícitas en seis programas de los Gobiernos Constitucionales. Neves (2021: 21) se refiere a dos documentos que dan “mayor visibilidad a este debate”: el “Plan Nacional de las Artes: una estrategia, un manifiesto: 2019-2024” (Vale *et al.*, 2019) y la “Carta de Porto Santo” (2021), documento promovido por el Plan en el marco de la presidencia portuguesa del Consejo de la Unión Europea.



El Plano Nacional das Artes (PNA), estructura de las funciones de las áreas gubernamentales de Cultura y Educación de Portugal, surge de la “necesidad de organizar, promover e implementar, de forma articulada, la oferta cultural para la comunidad educativa y para toda la ciudadanía, en una lógica de aprendizaje a lo largo de toda la vida [...]” (Vale *et al.*, 2019: 10) y se rige por premisas y valores, siendo “la democratización y la democracia cultural” (Vale *et al.*, 2019: 18) uno de ellos.

Las prioridades de un gobierno se explicitan en sus diferentes planes, que contienen vías que indican cómo han de realizarse esos objetivos gubernamentales. Así, el Plan de Acción Estratégico del PNA se compone de tres ejes: a) Política Cultural, b) Desarrollo de Capacidades y c) Educación y Acceso. Cada uno de estos ejes se compone de diferentes medidas, que se desarrollan a partir de los ítems: compromiso, acción, entidades, indicadores de resultado y calendario (Vale *et al.*, 2019).

El eje Política Cultural tiene como objetivo “crear condiciones estructurales, políticas y legislativas que promuevan el compromiso cultural de las personas, organizaciones y comunidades [...], dándoles voz y responsabilidad, permitiéndoles evaluar este compromiso para fortalecer su sostenibilidad” (Vale *et al.*, 2019: 26). Uno de los objetivos de este eje es “fortalecer, junto a las instituciones culturales, la conciencia de su dimensión educativa y de su impacto social” (Vale *et al.*, 2019: 26), y el Compromiso de Impacto Social de las Organizaciones Culturales (CISOC) es una de las medidas del plan para alcanzar estos objetivos.

Uno de sus objetivos es contribuir a la ciudadanía cultural y al pleno ejercicio de los derechos y deberes culturales de los ciudadanos como agentes y protagonistas, así como afirmar y reforzar el papel de las organizaciones culturales en el desarrollo comunitario, el bienestar, la cohesión social y territorial y la inclusión social.

A efectos de este estudio, se considera que el lanzamiento del PNA es el resultado de la entrada explícita de la cuestión de la democracia cultural en el debate político portugués, como sugiere Neves (2021). Asimismo, el documento *Cultural policies for participation: An open draft for an open debate*, resultante de la conferencia “From Audience to People”, organizada por ADESTE+ (2021),<sup>1</sup> informa que, aunque la cuestión de los paradigmas culturales se debate en el contexto académico, está poco desarrollada a nivel político, siendo la Carta de Porto Santo una excepción. La medida CISOC, por su parte, pretende ser un instrumento que ayude a resolver algunos de los problemas identificados por el paradigma de la democracia cultural.

### Democracia cultural en las políticas culturales

Aunque existe un entendimiento común de que el Estado debe tratar la cultura como un derecho ciudadano, no hay consenso sobre cómo y de qué manera el Estado debe garantizar este derecho (Marques, 2019).

Sobre la base de un análisis comparativo, Costa (1997) distingue tres tipologías conceptuales diferentes de políticas culturales en función de sus objetivos principales: políticas culturales carismáticas, políticas para la democratización de la cultura y políticas para la democracia cultural. En las primeras, la intervención de los poderes públicos se limita a apoyar a creadores reconocidos. En las segundas, además de este apoyo, el objetivo es ampliar el acceso a las obras al mayor número posible de personas. Por su parte, la democracia cultural no se limita simplemente a facilitar la creación artística y su democratización, sino que también pretende “estimular

<sup>1</sup> ADESTE+ es un proyecto de cooperación europea a gran escala cuyo objetivo es ampliar la participación cultural. Cuenta con 15 socios en 11 ciudades de siete países europeos con el objetivo de llevar al público al centro de las organizaciones culturales: entre los socios hay teatros, museos y centros de producción multidisciplinares.



la creatividad cultural y fomentar la expresión cultural de los diferentes grupos sociales” (Costa, 1997: 6).

Coelho Netto (2000), por su parte, afirma que las políticas culturales presentes en el contexto del paradigma de la democracia cultural se basan en un proyecto de “ampliación del capital cultural de una colectividad en el sentido más amplio”, y no se limitan a la idea de un servicio prestado o a disposición de la población, ya que esta dependencia (tanto si los servicios son gratuitos como si no) conlleva la idea de un individuo pasivo, una

situación de aceptación tácita de los valores y objetivos de quienes los organizan y mantienen [...] lo que se conoce como cooptación cultural, con resultados —en términos de arraigo y multiplicación de las prácticas culturales— a menudo frágiles e ilusorios, lo que se demuestra por el hecho de que, cuando estos servicios son eliminados por alguna razón, los públicos formados por ellos suelen disolverse sin más demandas ni reciclaje de sus hábitos (Coelho Netto, 2000: 143).

La democracia cultural surgió como paradigma en la década de 1970 —aunque los fundamentos de sus ideas son más antiguos— como forma de contrarrestar los paradigmas anteriores. Se entendía que todo grupo social podía ver reconocidas sus prácticas culturales. Este paradigma parte del supuesto de que “no existe un producto o expresión cultural coherente y jerárquicamente superior que deba ser ampliamente transmitido entre un conjunto indiferenciado de ciudadanos”, y es bajo este paradigma que la participación gana énfasis y se desarrolla el discurso participativo (Bonet y Négrier, 2018: 21).

Dupin-Meynard y Négrier (2020) también afirman que el paradigma de la democratización cultural es lo que está más directamente relacionado con la cuestión de la participación. Cuando la acción pública se lleva

a cabo por medio del compromiso de las personas, tiene mayor legitimidad. La participación es, por tanto, una herramienta de acción pública, tanto de carácter simbólico como material, y su importancia es reconocida por diferentes corrientes teóricas en materia de políticas públicas.

Al articular el tema de la participación y la política cultural, Dupin-Meynard y Négrier (2020: 36) utilizan cuatro fuentes diferentes para proponer una definición multidimensional de la participación, que se define como “un intercambio mutuo que implica una división de poderes entre las instituciones culturales y los no profesionales”. La participación así definida parece, sin embargo, muy poco frecuente en la mayoría de los documentos oficiales de política cultural.

Así pues, la crítica a la democracia cultural se basa precisamente en las limitaciones de su discurso y en la dificultad de cambiar en la práctica la misión y las prácticas de las instituciones, que siguen ancladas en los paradigmas de la excelencia y la democratización. También se critica la idea de que “la democracia cultural —o los derechos culturales— se convierten en relativismo cultural, en el que el acceso anti-jerárquico a la creatividad significa una falta de respeto por el arte como proceso necesariamente histórico, vertical y selectivo” (Bonet y Négrier, 2018: 21).

En la actualidad, el debate sobre un modelo de gestión cultural basado en el paradigma de la democracia cultural permite repensar el papel de los museos “como ámbitos que contribuyen a garantizar los derechos culturales, a promover la ciudadanía entre los diferentes grupos culturales” (Sampaio y Mendonça, 2018).

### **La formulación del CISOC y su articulación con la democracia cultural**

Howlett (2019) afirma que el proceso de formulación de políticas públicas es la etapa en la que se evalúa una



amplia gama de opciones disponibles para hacer frente a los problemas públicos, aunque de forma inicial y no estructurada. Se comparan las distintas alternativas y se plantean determinados caminos. Así, la formulación, desde el punto de vista de la literatura de diseño de políticas públicas, es el momento de explorar las opciones o alternativas, conectando los objetivos pretendidos con los instrumentos disponibles.

En julio de 2021, se creó un grupo de trabajo en el seno del PNA, encargado de formular la citada medida. Además de la estructura del PNA, el grupo de trabajo también cuenta con el apoyo del Observatorio Portugués de Actividades Culturales.

En este sentido, la lectura del “Plan Nacional de las Artes: una estrategia, un manifiesto: 2019-2024”, la discusión de los conceptos que componen el CISOC, la revisión bibliográfica de proyectos de referencia, el análisis de documentos de políticas públicas en Portugal, el relevamiento y análisis de buenas prácticas del universo cubierto por la medida y las reuniones mantenidas entre el equipo y los comisarios del PNA fueron el punto de partida para traducir el texto comprendido en el plan estratégico en instrumentos de política pública.

En primer lugar, se identificó el problema público que justificaba la creación de la medida, ya que una política pública nace para oponerse a un problema público, “ya sea objetivo (visible, tangible) o socialmente construido” (Secchi, 2018: 45). Luego, se identificaron tres necesidades: **a)** las organizaciones culturales necesitan mayor participación y responsabilidad en la promoción de la ciudadanía cultural, entendida como el ejercicio de derechos y deberes culturales; **b)** se requiere mayor proactividad en la relación con los públicos, tanto reales como potenciales, para ampliarlos, tanto en número como en diversidad socioeconómica, territorial, etaria y étnica, **c)** es necesario incrementar la acción integrada entre las organizaciones culturales, las escuelas y la comunidad

educativa. La primera de ellas, en particular, se refiere a la intención de abordar los problemas identificados por el paradigma de la democracia cultural.

El CISOC pretende ser un pacto participativo a largo plazo al servicio del cambio social, basado en un proceso de construcción inclusivo, reforzando la centralidad de la relevancia social de las instituciones culturales, sea cual sea su naturaleza y vínculo tutelar.

La conciencia de estas carencias se combina con la voluntad de superar las lagunas que aún existen en el acceso institucional y programático y en la atención a los problemas sociales actuales. También hay dos razones operativas: la necesidad de poner de relieve el potencial educativo y social de las organizaciones culturales mediante estrategias a largo plazo, basadas en datos e indicadores, y la necesidad de reforzar la formación de los profesionales de las organizaciones culturales con competencias en el desarrollo y la participación de los públicos y la participación cultural.

La información recopilada, así como una revisión bibliográfica y un diagnóstico realizado en museos portugueses, sirvieron de base para elaborar las primeras versiones del proyecto. Hasta la fecha, se pretende que el CISOC esté compuesto por los siguientes instrumentos: **a)** un documento de apoyo y marco; **b)** una propuesta de hoja de ruta de compromiso de impacto social entre organismos supervisores y organizaciones culturales; **c)** una propuesta de indicadores cuantitativos y cualitativos; **d)** una bibliografía de referencia, glosario; **e)** una guía operativa; **f)** un programa de formación; **g)** un banco de prácticas; **h)** una propuesta de recursos; **e i)** recomendaciones para los responsables de las políticas públicas. Las minutas de los tres primeros instrumentos ya han sido elaboradas y se encuentran en fase de prueba. Las demás, sin embargo, solo se han ideado o redactado parcialmente y aún no se han finalizado.



El “Documento marco y de apoyo” es el instrumento que pretende introducir cuestiones básicas sobre el CISOC, tales como: qué, por qué, a quién va dirigido, qué pretende conseguir, cómo activarlo, el contexto y las principales influencias, la bibliografía de referencia y la bibliografía de apoyo a las organizaciones culturales.

Mientras el “Documento marco y de apoyo” es el que proporciona las directrices generales e introduce las cuestiones básicas del CISOC, el documento denominado “Propuesta de hoja de ruta para el compromiso de impacto social entre los organismos de supervisión y las organizaciones culturales” es el que ofrece propuestas e indicaciones prácticas para abordar las dimensiones, las necesidades y el público objetivo que cada compromiso entre las organizaciones culturales y los organismos de supervisión tratará de abordar. Al tratarse de un documento adaptable, corresponderá a las partes, en función de sus respectivos diagnósticos y necesidades, encontrar el contenido más adecuado, según los objetivos y las metas que deseen alcanzar.

Tras la presentación de los principios, se pasa al compromiso propiamente tal, momento en el que se retoman cuestiones ya tratadas en el documento de apoyo y se transforman en un formato que se asemeja a un acuerdo. Así, se presentan y discuten los siguientes puntos: destinatarios, necesidades de cada parte (tutela y organización cultural), objeto, finalidad, objetivos estratégicos generales, objetivos operacionales, dimensiones y ámbitos de actuación, diagnóstico, objetivos e indicadores y marco de corresponsabilidad, medios y recursos y duración. Cabe destacar que, dada la maleabilidad del documento, los puntos se acuerdan entre las partes y no hay elementos obligatorios.

El tercer instrumento se refiere a un conjunto de objetivos e indicadores, que se agrupan en tres dimensiones: a) mantenimiento y aumento del público como agente cultural activo, b) diversificación y participación de nuevos

públicos y c) refuerzo del compromiso educativo. Cada una de estas tres dimensiones se desarrolla en objetivos, que a su vez se desglosan en indicadores cuantitativos y cualitativos.

Así, el CISOC se plantea como un acto de responsabilidad mutua tanto de la administración como de las organizaciones culturales, cuyo objetivo es promover un pacto participativo que sirva a la transformación social y se base en un proceso de construcción inclusiva, reforzando la centralidad de la educación y la relevancia social de las instituciones culturales y sus respectivas programaciones.

Del mismo modo, el CISOC hace hincapié en la responsabilidad social de las organizaciones culturales, que puede ser un elemento que agregue la dinámica de las relaciones con los públicos sin sustituir los instrumentos de gestión existentes ni fomentar una proliferación inconexa de nuevos planes.

En la actualidad, dichas minutas están siendo consultadas por expertos portugueses. Dado el carácter participativo de la CISOC, es esencial presentar la medida y sus instrumentos en otros contextos, especialmente en otros países, con el fin de promover la cooperación y el refuerzo interinstitucional y de gobernanza.



# Referencias

Adeste+ (2021). Cultural policies for participation: An open draft for an open debate. <https://www.adeplus.eu/resource/cultural-policies-for-participation-an-open-draft-for-an-open-debate>.

Ahearne, J. (2009). Cultural policy explicit and implicit: A distinction and some uses. *International Journal of Cultural Policy*, 15 (2): 141-153. <https://doi.org/10.1080/10286630902746245>

Bonet, L. y Négrier, E. (2018). The participative turn in cultural policy: Paradigms, models, contexts. *Poetics*, 66: 64-73. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2018.02.006>

Coelho Netto, J. T. (2000). *Dicionário crítico de política cultural: Cultura e imaginário*. México, D. F.: Conacultura, ITESO, Secretaría de Cultura del Gobierno de Jalisco.

*Constituição da República Portuguesa, Edição Especial* (2021). Lisboa: Assembleia da República – Divisão de Edições.

Costa, A. F. da (1997). Políticas culturais: Conceitos e perspectivas. *Observatório das actividades culturais*, 2: 10-14.

Dupin-Meynard, F. y Négrier, E., eds. (2020). *Cultural policies in Europe: A participatory turn?* Toulouse: Éditions de l'Attribut.

García, J. L., Lopes, J. T., Martinho, T. D., Neves, J. S., Gomes, R. T. y Borges, V. (2018). Mapping cultural policy in Portugal: From incentives to crisis. *International Journal of Cultural Policy*, 24 (5): 577-593. <https://doi.org/10.1080/10286632.2016.1248950>

Howlett, M. (2019). *Designing Public Policies: Principles and Instruments* (2.<sup>a</sup> ed.). Oxon/New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Lopes, J. T. (2007). *Da Democratização à Democracia Cultural: Uma reflexão sobre políticas culturais e espaço público*. Porto: Profedições.

Marques, M. de S. (2019). Democracia Cultural, Estado e políticas públicas culturais: Uma reflexão a partir da Democracia Radical e Plural. *Colombia Internacional*, 98: 169-195. <https://doi.org/10.7440/colombiaint98.2019.06>

Mulcahy, K. (2006). Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 35 (4): 319-330. <https://doi.org/10.3200/JAML.35.4.319-330>

Neves, J. S. (2021). Políticas culturais de museus em Portugal: Ciclos e processos de reflexão estratégica participada. *Midas*, 13. <https://doi.org/10.4000/midas.2956>

Sampaio, A. B., y Mendonça, E. de C. (2018). Democracia cultural, museu e patrimônio: Relações para a garantia dos direitos culturais. *e-cadernos CES*, 30, Article 30. <https://doi.org/10.4000/eces.3674>

Santos, M. de L. L. dos (ed.). (1998). *As políticas culturais em Portugal: Relatório nacional: programa europeu de avaliação das políticas culturais nacionais*. Lisboa: Observatório das Actividades Culturais.

Secchi, L. (2018). *Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções* (Vol. 14).

Vale, P. P., Pólvora, S. B., Fernandes, M. A., y Albergaria, M. E. (2019). *Plano Nacional das Artes: Uma estratégia, um manifesto 2019-2024*. Lisboa: Plano Nacional das Artes.