



2^o CONGRESO LATINOAMERICANO DE GESTIÓN CULTURAL

Pensamiento y acción cultural para la paz
y la participación ciudadana

18, 19 Y 20 DE OCTUBRE DE 2017
CALI, COLOMBIA

APROXIMACIONES A LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE

Ponencia presentada en el 2do. Congreso Latinoamericano de Gestión Cultural | Cali Colombia
16, 19 y 20 de octubre de 2017

Nicole Velásquez Baeza
nicoleevb@gmail.com

Introducción

La institucionalización de la participación en América Latina durante el siglo xx y xxi ha sido muy relevante en contextos políticos y económicos inestables, y han tenido sus expresiones a nivel de la sociedad civil, por una parte, y por otra a nivel del Estado. Las llamadas **Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)** surgen en las primeras en la década de 1950 en el contexto de inestabilidad política producto de las dictaduras. En Chile, en particular, los estudios recientes muestran que las personas participan más en OSC que en instancias de participación ciudadana a nivel gubernamental – lo cual es preocupante pensando en que en las últimas elecciones la participación ha bajado drásticamente –, y las iniciativas de ley que proponen que las instituciones democráticas se desarrollen de la mano de la opinión ciudadana no han prosperado. Es por ello que en este breve ensayo se expondrán algunos datos que permiten comprender cómo ha transcurrido la presencia de las OSC en Chile, en perspectiva con el panorama latinoamericano por cierto, y el rol que estas pueden desempeñar en la participación ciudadana y en la rearticulación del tejido social.

Este trabajo corresponde a una recopilación bibliográfica para tener una aproximación al estado de la cuestión en el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil, de carácter cultural, en el marco del reciente informe del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, quienes han elaborado una propuesta de participación ciudadana para generar mecanismos de democracia directa.

Una mirada al debate internacional sobre la cultura y el rol del Estado

Históricamente la relación entre cultura y política ha estado ligada a la manipulación por parte de los gobernantes (Antoine, 2011). En la era moderna (entre el siglo xv y el siglo xviii) la cultura y su desarrollo fueron utilizadas en muchos casos como un instrumento adoctrinador del aparato estatal a través de la imposición de una lengua única o de la educación y en la historia contemporánea, en tanto, hacia el siglo xx específicamente, se observa que la cultura se comienza a utilizar con fines clientelares, partidarios y políticos (CNCA, 2012). Es decir, aun cuando han variado los regímenes políticos parece ser que uno de los recursos a

través de los cuales los Estados acceden a mantener el apoyo de las masas es a través de actos, actividades, políticas, relacionadas al ámbito de la cultura.

A partir de la segunda mitad del siglo xx podemos identificar hitos en materia de *institucionalidad cultural*, tanto a nivel internacional como a nivel regional latinoamericano. Por una parte, existen antecedentes en materia de pactos y reconocimiento de derechos; por otra parte, hay antecedentes sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil, que también tienen un rol relevante en el área, y, por último, también pueden identificarse tipos de órganos del Estado que comienzan a hacerse cargo exclusivamente del ámbito cultural.

En esta escala de sucesos identificamos en primera instancia la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por las Naciones Unidas en 1948, en la cual se ratifican los derechos civiles y políticos, y se agregan nuevos derechos: los económicos, sociales y culturales. Sin embargo, unos años más tarde en 1966, en un contexto político internacional de Guerra Fría, este reconocimiento a los Derechos Humanos sufre una modificación ya que se asociaba a los derechos civiles y políticos con el modelo político-económico de occidente encabezado por Estados Unidos, no así los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales estaban asociados al modelo oriental encabezado por la URSS (Nash, 2011). De esta manera, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) resuelve otorgar categorías a los Derechos Humanos a través de dos pactos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual reconoce los *derechos de primera generación*, y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconoce los *derechos de segunda generación*. Yendo un poco más en profundidad, la relación de estas categorías de derechos con los deberes del Estado también sufren un cambio, de manera que los *derechos de primera categoría* adquieren la valoración de *derechos positivos*, es decir, de derechos para los cuales el Estado debe hacer todo lo que esté a su alcance para alcanzar el bien común; paralelamente, los *derechos de segunda generación* adquieren la valoración de *derechos negativos*, para los cuales, a diferencia de los anteriores, el Estado debe abstenerse de realizar

actividades que los individuos estén dispuestos y en condiciones de realizar (Zúñiga, 2009). En rigor, ello significa que los derechos de segunda categoría estarían relegados y sujetos a la voluntad del Estado para su desarrollo, no constituyendo una obligación para este mismo.

En Latinoamérica el primer hito en materia de legislación cultural sucede con el Pacto de San José de Costa Rica en 1969, organizado por la Organización de Estados Americanos (OEA), en el cual se establece que los Estados deben comprometerse a desarrollar de forma progresiva los *derechos de segunda generación* y, en consecuencia, con los recursos que disponga el país en cuestión (Harvey, 1995). En suma, los *derechos de primera generación* serían exigibles por parte de la ciudadanía y constituirían un deber al que el Estado debía propender, no así para los *derechos de segunda generación*, los cuales al estar catalogados como progresivos y sujetos al presupuesto del Estado, en el contexto de una Latinoamérica empobrecida, libera en cierta medida al Estado de dicha responsabilidad.

Al mismo tiempo, desde la década de 1960, ocurren distintas instancias a nivel internacional donde se empieza a discutir y a ampliar el concepto de *cultura*, entre ellas la *Declaración sobre los Principios de la Cooperación Cultural Internacional* en la Conferencia Mundial de la UNESCO de 1966, la *Conferencia Intergubernamental sobre los Aspectos Institucionales, Administrativos y Financieros de las Políticas Culturales* en la Conferencia de UNESCO de 1970, y la *Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales* (MONDIACULT) de 1982, siendo esta última la más importante puesto que desarrolla los principios básicos para las *políticas culturales* – identidad cultural, dimensión cultural del desarrollo, cultura y democracia, patrimonio cultural, creación y educación artística –, y se resaltó el papel del Estado como generador de “ámbitos, espacios e instituciones” (CNCA, 2012, p.29).

Surgimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil y la institucionalidad cultural pública

Paralelo a este debate internacional comienzan a gestarse un tipo de organización que va a trascender hasta la actualidad: el surgimiento de las OSC, definidas como *“Asociaciones de ciudadanos que se constituyen para incidir ya sea en lo público o en ámbitos particulares referidos a sus intereses desde fuera de la actividad del Estado y de la actividad económica lucrativa.”* (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017).

Según Cáceres (2011), durante la década de 1950, con la expansión de la *sociedad civil* – producida por los regímenes inestables en la región y la consiguiente movilización social producto de las condiciones socioeconómicas desfavorables – aparecen con fuerza las organizaciones de la sociedad civil institucionalizadas, dentro de las cuales comienzan a tomar relevancia las *Organizaciones No Gubernamentales (ONG)*, tipo de organización que se inscribe dentro de las OSC y que cumplió un papel fundamental en la región en períodos de dictaduras, y que durante este decenio se vinculan principalmente a la iglesia católica. Algunas tuvieron perfiles críticos del contexto y asistencialistas, y otras eran pro mantención del status quo y de contención de los procesos revolucionarios. De esta manera, desde 1950 a 1970 las ONGs se enfocaron en el desarrollo de *“la educación popular y la comunicación, el desarrollo rural, la organización sindical y el desarrollo del pensamiento crítico frente a las respectivas realidades nacionales”* (p. 11). Y en la década siguiente, en 1980, las OSC en general se radicalizan y convergen con los movimientos sociales y políticos tendientes al cambio de régimen. Finalmente, con el comienzo del retorno a la democracia en América Latina desde la década de 1980 aumentó la cooperación internacional, al tiempo que se debilitaron las organizaciones populares históricas. Y en adelante, las ONG predominaron en el mapa de OSC, adaptando sus temáticas a las necesidades del contexto.

El caso de Chile

En la segunda mitad del siglo xx en Chile, las organizaciones de la sociedad civil también cumplieron un rol importante en la participación ciudadana, y desde ese entonces se han presentado dos iniciativas interesantes al respecto. La

primera de ellas fue la Ley de Promoción Popular de 1968, iniciativa para la participación ciudadana que durante el gobierno de Salvador Allende (1970) tuvo como objetivo *“ampliar las bases comunitarias y extender los mecanismos por los cuales éstas se comunicarían con las diversas entidades públicas”* (Biblioteca Nacional de Chile). Y luego, en la década del 2000, durante el gobierno de Ricardo Lagos se propone una política de participación ciudadana cuya propuesta más interesante contemplaba mecanismos para mejorar la participación ciudadana a nivel local. No obstante, una vez más los esfuerzos no dieron frutos.

Ambas iniciativas vislumbran que hay conocimiento sobre la importancia y lo útiles que pueden ser las organizaciones de la sociedad civil como medio de representación ciudadana para canalizar demandas y poner temas en la agenda política. Esta idea se refuerza con los datos que presenta el Mapa de las organizaciones de la sociedad civil (2016), que indica que hasta el período 1981-1985, la cantidad de OSC no superaba el 1% de la cantidad que existe hoy, es decir, sobrepasaba por poco las 3.000 organizaciones, sin embargo, desde 1986, período que coincide con los últimos años de dictadura, se comienza a observar un gran aumento en la inscripción de OSC. De esta manera, la cantidad total de OSC para el año 2015, según el mismo informe, fue de 234.502, concentrándose su inscripción entre los años 2006 y 2015, momento en el cual surgen 112.560 de estas. Del total, **las asociaciones culturales y de recreación** corresponden a un 31,6%, siendo superadas solo por las organizaciones ligadas al desarrollo social y vivienda con un 32,1%, y las temáticas restantes no superan el 13% cada una. Específicamente las asociaciones culturales y de recreación corresponden en un 79,8% a *“organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos, uniones comunales, que incluyen a grupos folclóricos, comités de vivienda, clubes deportivos, centros de padres, clubes de rotarios y otras”* (p.31), por un lado, y por otro, alrededor de un 7% se refiere a *“fundaciones y asociaciones no acogidas a leyes especiales, las que suelen ser percibidas como el tipo de organizaciones con mayor presencia pública.”*(p. 31). De esta manera se revirtió la situación que, como se describe anteriormente, se da en América Latina que desde la década de

1960 aproximadamente ve un aumento y rol preponderante de las organizaciones de la sociedad civil del tipo ONG y fundaciones.

A modo de contraste y aunque no posee el mismo objetivo que las OSC ni, en específico, de las asociaciones culturales, vale agregar que la creación el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, la institución más importante en materia de cultura, fue creada en 2003 y no opera como instancia catalizadora de participación ciudadana, sino más bien como promotora de una agenda cultural amplia y como instancia que provee fondos concursables para proyectos culturales.

La participación ciudadana

Retomando el debate internacional sobre cultura y el rol del Estado, es importante destacar que **el derecho a la participación** está contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos: *“el derecho a participar, asociarse, manifestarse, participar en la vida pública, a ser escuchados por el Estado, ha sido reconocido por la normativa internacional de los derechos humanos”* (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017, p.15), e implica también la participación *“de manera directa o indirecta en la gestión de los asuntos públicos del país al que pertenece”* (p. 18).

Para Ximena Abogabir (2006), la importancia de la participación ciudadana radica en que *“fortalece la democracia otorgándole más involucramiento y transparencia”* (p.1); también se ve favorecido el *“desarrollo humano integral de la sociedad (p.1)”* dependiendo de los *“niveles de asociatividad y la generación de vínculos de confianza y colaboración”*, y además la participación ciudadana ayuda en la eficiencia y eficacia de las políticas públicas *“en la medida que aporta pertinencia, mayores recursos, innovación y sustentabilidad en el tiempo”* (p.1).

El Informe de 2017 del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, las iniciativas que se han presentado desde la vuelta a la democracia no han logrado concretar una fórmula que permita y otorgue poder a la participación ciudadana, y que *“fortalezcan la sociedad civil organizada en su rol público”* (p. 12), así como

las demandas ciudadanas tampoco han tenido respuestas, de manera que la participación se ha hecho patente en forma de manifestaciones públicas y masivas, en desmedro de las formas de participación tradicionales en urnas, lo cual tiene su explicación en la crisis de desconfianza hacia las instituciones que históricamente canalizan las demandas, los partidos y el Congreso.

Sin embargo, y contrario a lo que se podría esperar, según la Auditoría a la Democracia del PNUD en 2016, hay una alta aprobación por parte de la ciudadanía para realizar acciones para alcanzar objetivos políticos por medios institucionalizados como cartas a autoridades, participación en consejos municipales, firma de peticiones, huelgas, manifestaciones públicas, organizaciones o partidos políticos, campañas electorales y, por otro lado, las acciones como bloqueo de calles, huelgas de hambre y ocupación de terrenos privados, fábricas y oficinas tiene una aprobación que por cada categoría no supera el 23%.

No obstante lo anterior, aun cuando no se han logrado institucionalizar formas de participación ciudadana que incidan en las políticas públicas, Abogabir (2006) reconoce que las ONG han logrado de cierto modo incidir en la agenda a través de la promoción de la participación ciudadana, de manera que *“su poder radica en la fuerza de las ideas y en su capacidad para representar intereses ciudadanos, más que en su efectiva membresía”* (p. 1-2).

Conclusión

En síntesis, las asociaciones culturales como parte de las OSC han sido cruciales para la organización a nivel local tanto bajo contextos políticos inestables y restrictivos, como en contextos democráticos, lo cual es reafirmado por las organizaciones e instancias internacionales que han sido enfáticas en la importancia de estas para la construcción democrática. Y, aun cuando las encuestas indican que los ciudadanos creen en las vías institucionalizadas para participar, pero no lo hacen por la falta de confianza en las instituciones políticas y los mismos representantes de estas, de igual forma existe un nicho de participación a escala local en las asociaciones culturales – sean estas

organizaciones comunitarias, juntas de vecinos, uniones comunales, que incluyen a grupos folclóricos, comités de vivienda, clubes deportivos, entre otros – que pueden ser potenciales organizaciones representativas de las necesidades locales en el marco de una posible implementación de canales verticales de participación, así como también son instancias funcionales para motivar a la ciudadanía a que participe en política, es decir, en las discusiones y toma de decisión, de manera de fortalecer la democracia de abajo hacia arriba.

Brevemente, un ejemplo concreto de una iniciativa que ha intentado aglutinar a las asociaciones culturales, barriales, políticas y también partidos políticos con la finalidad de canalizar demandas locales ha sido el Frente Amplio que es un movimiento político en formación que pretende “*hacer converger, en su diversidad, todos los esfuerzos y las voluntades que permitan cambiar democráticamente la estructuras desiguales de poder en Chile. Una fuerza política con opción real de gobernar y de legislar en beneficio de las mayorías*”. Y para llevar a cabo su objetivo realizaron encuentros locales en todo el territorio nacional, en los cuales se convocó a la comunidad a conversar sobre las problemáticas comunes del territorio, las cuales después de un largo proceso se aglutinaron en un único programa de gobierno que hoy va a competir en las elecciones presidenciales.

En conclusión, y tomando en consideración que iniciativas existen y voluntad ciudadana también, es importante que el quehacer de las asociaciones culturales funcione bajo el paradigma de la participación ciudadana en pos del desarrollo democrático con los ciudadanos y para los ciudadanos, y que estos últimos a su vez sean sujetos activos y participativos, capaces de canalizar sus demandas.

Bibliografía

- Abogabir, X. (2006). Participación ciudadana y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). *En Foco* (86). Recuperado de www.expansiva.cl
- Antoine, C. (2011). *Políticas culturales: La acción del Estado y la Sociedad de Oportunidades. Libertad y Desarrollo*. Recuperado de <http://biblioteca.uahurtado.cl/>

Centro de Políticas Públicas UC (2016). *Mapa de las organizaciones de la sociedad civil 2015*. Recuperado de <http://politicaspublicas.uc.cl>

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. (2012). *Los Estados de la Cultura. Estudio sobre la institucionalidad cultural pública de los países del SICSUR*. Recuperado de <http://www.cultura.gob.cl/>

Harvey, E. (1995). *Derechos Culturales*. Unesco. Recuperado de <http://www.educ.ar/>

BIBLIOTECA NACIONAL DE Chile. "*Ley de Promoción Popular*", en: *Sindicatos Campesinos (1967-1973)*. Memoria Chilena. Recuperado de <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-97798.html>.

Nash, C. (2011). LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANA: TENDENCIAS JURISPRUDENCIALES. *Estudios constitucionales*, 9(1), 65-118. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002011000100004>

Zúñiga, A. (2009). Más allá de la caridad: De los derechos negativos a los deberes positivos generales. *Revista de derecho* (33), 621-638. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512009000200017>

Consejo Nacional de Participación Ciudadana (2017). *Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Recuperado de www.consejoparticipacion.cl