

Sistema Nacional de Cultura

Estado, retos y perspectivas



MinCultura
Ministerio de Cultura

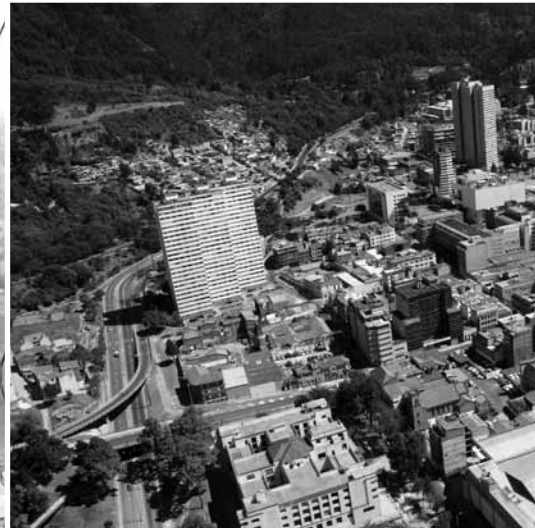
**PROSPERIDAD
PARA TODOS**





Sistema Nacional de Cultura

Estado, retos y perspectivas



Sistema Nacional de Cultura: estado, retos y perspectivas

ISBN: 978-958-8827-07-0
© Ministerio de Cultura - República de Colombia
Primera edición – diciembre de 2013
Bogotá D.C., Colombia

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

María Claudia López Sorzano
Viceministra de Cultura

Enzo Rafael Ariza Ayala
Secretario General

María Claudia Parias Durán
Directora de Fomento Regional

José Ignacio Argote
Jefe Oficina de Planeación

Equipo investigador
Hugo Alexander Cortés León
Bryan Moreno
Silvia Julia Casas Monsegny

Edición y corrección de estilo
Marcela Giraldo Samper

Diseño y diagramación
Carolina Camelo Cardozo

Fotografías
Grupo de Divulgación y Prensa
Milton Fabio Ramírez López
Juan David Padilla Vega
Edward Lora Mamian

Material de distribución gratuita.
Queda estrictamente prohibida su reproducción total o parcial con
ánimo de lucro, por cualquier sistema o método electrónico sin la
autorización expresa del Ministerio de Cultura.

Contenido



Presentación Diversidad, multiculturalidad, interculturalidad7



1. Algunos retos que plantea la cultura al Sistema Nacional9

1.1. Cronología del Sistema Nacional de Cultura y algunos de sus momentos fundamentales..... 11



2. Panorama de las dinámicas del Sistema Nacional de Cultura17

2.1 Instancias culturales..... 20
2.1.1 Institucionalidad cultural pública 20
2.1.2 Fondos mixtos para la promoción de la cultura y las artes..... 24
2.1.3 Casas de la cultura..... 26
2.2 Espacios de participación 28
2.3 Los procesos de planeación cultural 34
2.4 Los procesos de financiación cultural 38



3. Tensiones de carácter estructural45

3.1 Tensiones relacionadas con la gestión del modelo 48



4. Ideas, reflexiones y recomendaciones.....49



Bibliografía.....55

Cibergrafía.....57



Presentación

Diversidad, multiculturalidad,
interculturalidad

Tres palabras fundamentales para entender y asumir las dinámicas culturales del país, no solo desde el punto de vista conceptual, sino por sobre todo y fundamentalmente, desde el punto de vista político.

Aceptar, comprender, reconocer y valorar que nuestra nación está construida sobre la diversidad y la heterogeneidad de las personas, seres humanos, hombres y mujeres que habitamos en ella, genera la responsabilidad pública de fomentar y promover todas las prácticas y manifestaciones artísticas, culturales y patrimoniales que se expresan en los territorios, en dinámicas permanentes de diálogo y tensión.

Al tiempo, este reconocimiento debe motivar el desarrollo de una nueva ciudadanía, una ciudadanía activa y corresponsable, capaz de enfrentar la complejidad de verse y entenderse desde la diferencia, superando las prácticas tradicionales de exclusión y discriminación.

El Estado tiene el reto de consolidar un sector cultural articulado, eficiente y dispuesto a responder a los retos de la diversidad; en este sentido, el Ministerio de Cultura, como cabeza de la política cultural en el país, en conjunto con las instancias responsables en departamentos, municipios y distritos, debe implementar en forma coordinada esas políticas culturales, a través de planes, programas y proyectos que respondan a las necesidades y dialoguen con las propuestas ciudadanas.

A su vez, la ciudadanía debe generar hábitos y actitudes que promuevan el diálogo y la construcción de acuerdos en torno a la formulación de agendas que trasciendan los intereses particulares y respondan a la emergencia de nuevos actores culturales y grupos identitarios del país.

El Sistema Nacional de Cultura se debe consolidar, entonces, como un modelo en el que la institucionalidad pública en los ámbitos nacional, distrital y municipal logre implementar acciones para dialogar con la ciudadanía sobre temas

estratégicos que propendan por el desarrollo cultural de los territorios.

Un primer paso para lograr la implementación de un nuevo modelo es analizar los componentes del sistema para comprender lo que ha aportado en estos diecisiete años de existencia, en términos de la consolidación de las prácticas culturales y artísticas en el país y que se debe revisar y ajustar luego de más de quince años de su funcionamiento.

El presente documento busca ofrecer algunas luces sobre el tema y responde a la meta de “Consolidar la articulación del Sistema Nacional de Cultura”, del Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para todos*. El texto ofrece una mirada analítica de las problemáticas nucleares del sistema y propone ideas que pueden orientar el curso de las estrategias y las acciones para el ajuste y fortalecimiento del mismo en el corto y mediano plazos.

Esta propuesta se basa en el estudio de documentos, actas de sesiones de espacios de participación, discusiones en encuentros y talleres, diagnósticos participativos que han sustentado la formulación de planes de desarrollo y planes decenales de cultura, a su vez toma como principal insumo los resultados de las Mesas de Cultura, que el ministerio del ramo llevó a cabo en 2012, con el apoyo del Departamento de Extensión Cultural de la Universidad de Antioquia.

Para el Ministerio de Cultura es de suma importancia aportar a la comprensión del sistema y proponer algunas revisiones, con el fin de procurar un país en el cual la cultura pueda ser considerada como un factor fundamental del desarrollo equitativo y justo de nuestras sociedades.

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura



1.

Algunos retos que plantea la cultura al Sistema Nacional

La Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura) propuso un nuevo marco normativo, ético y político para responder a las obligaciones y retos que generó la Constitución de 1991 al Estado colombiano.

La ley adecuó y fortaleció la estructura institucional mediante la creación del Ministerio de Cultura; propuso un modelo para gestionar la política cultural del país a partir de procesos estratégicos de planeación, financiación, formación e información; y orientó sus acciones desde un enfoque político y funcional, en el que la descentralización administrativa y la participación ciudadana se consideran indispensables.

El Sistema Nacional de Cultura se formula, entonces, como un modelo organizativo capaz de poner en marcha las políticas culturales en el país e impulsar los procesos culturales en las regiones, departamentos y municipios de Colombia.

El sistema se define en la ley (artículo 57) como el “conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación e información articulados entre sí, que posibilitan el desarrollo cultural y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales según los principios de descentralización, participación y autonomía”. Según la ley, el sistema está conformado por el Ministerio de Cultura; los consejos municipales, distritales y departamentales de cultura; los fondos mixtos de promoción de la cultura y las artes y, en general, por las entidades públicas y privadas que desarrollen, financien, fomenten o ejecuten actividades culturales.

En términos generales, el Sistema Nacional de Cultura es reconocido en el ámbito Iberoamericano, como una de las experiencias más relevantes de participación cultural pues los consejos de cultura, es decir, el componente del sistema que permite la participación ciudadana en el diseño de los planes de acción cultural para el territorio, se han convertido en escenarios para el desarrollo

de la ciudadanía cultural. En ellos, se manifiesta la diversidad de intereses, discursos y visiones de los sectores artísticos, patrimoniales, grupos étnicos y poblacionales, y se tramitan los conflictos inherentes al quehacer cultural.

Para que los objetivos y principios del sistema se desarrollen es preciso contar con una institucionalidad fuerte, capaz de reconocer y valorar la participación como un proceso orgánico, necesario para dotar a las decisiones de legitimidad y de sentido de pertenencia por parte de la ciudadanía, asegurando la sostenibilidad de las políticas y la generación de condiciones para el ejercicio pleno de las libertades y los derechos culturales.

En el mismo sentido, sumado a una institucionalidad fuerte y comprometida es necesario contar con ciudadanos y ciudadanas corresponsables, que se apropien de los procesos de participación, se construyan agendas colectivas y se conviertan en agentes transformadores que contribuyan a la construcción colectiva de lo público.

En ese orden de ideas es fundamental y estratégico para el Ministerio de Cultura, resaltar el papel del Sistema Nacional de Cultura en general y los consejos de cultura en particular, como escenarios propicios para potenciar la diversidad y la interculturalidad, y fomentar el tejido de redes transversales que permitan evidenciar las relaciones entre la cultura y el desarrollo. Estos consejos han sido, simultáneamente, los espacios en los cuales se hacen visibles las transformaciones, cambios y alteraciones en las vidas culturales de los municipios y ciudades de Colombia.

En efecto, hoy, la cultura enfrenta retos fundamentales expresados en un sinnúmero de transformaciones sociales y culturales, entre ellas, por ejemplo, el surgimiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; la urbanización creciente del país; la fragmentación socioespacial; la redefinición de las fronteras; las

migraciones y desplazamientos, entre muchas otras, con lo que ello implica en términos de estéticas y éticas que afloran en lo territorial y se traducen en nuevas visiones, expectativas y deseos de los ciudadanos.

Como lo señala Germán Rey (Ministerio de Cultura, 2010: 39-40):

Lo *sectorial* explotó por varias razones. En primer término, porque se produjo un reordenamiento cultural profundo en nuestras sociedades. En segundo lugar, porque la naturaleza de los sectores-núcleo se modificó. Las artes clásicas, por ejemplo, se ampliaron, se fusionaron. Los grandes salones nacionales estables y centrales, se regionalizaron, mientras que surgieron otros circuitos de circulación de las artes. El patrimonio, concentrado en lo material, cambió al introducirse el concepto de apropiación, o al resaltarse la importancia del patrimonio inmaterial. En tercer lugar, los bordes de lo sectorial se ablandaron y se tornaron porosos. En cuarto lugar, se generaron intercambios con otros campos de la cultura, que modificaron las formas de gestión cultural.

Fueron apareciendo otros sectores, como, por ejemplo, las industrias creativas y el emprendimiento cultural, las nuevas tecnologías, las artes del espectáculo, que corresponden a áreas muy dinámicas de la cultura (más presentes en las prácticas culturales cotidianas de la gente, con desarrollos importantes de infraestructuras, con una circulación global de productos culturales, con soportes tecnológicos que convergen, con transformaciones de la apropiación de la cultura en la especialidad privada y en la pública).

Estas apariciones se notan perfectamente en las prácticas de consumo de los latinoamericanos, ya sea en la mediatización de la cultura, en la diferenciación generacional de las prácticas culturales, en las demandas que viven prácticas culturales tradicionales como la lectura o en la comprensión de las relaciones entre la vida privada y la cultura en los jóvenes. Todo ello desacomoda la arquitectura de la institución cultural y las formas habituales de la gestión.

En consecuencia, el país requiere un Sistema Nacional de Cultura que fortalezca las relaciones entre el nivel central, las regiones, los departamentos y los municipios, comprendiendo que las regiones deben buscar su sentido cultural en

términos de las prácticas artísticas y culturales comunes, de aquellas que marcan diferencias y particularidades locales y en su relación con las fronteras internas y externas por la potencialidad de su relación con otras regiones de Colombia y otros países del subcontinente.

En segundo lugar, el Sistema Nacional de Cultura debe propiciar la creación de redes de relación entre los múltiples campos de la gestión cultural que hoy están mediados por las tecnologías de la comunicación y la información en un contexto globalizado; debe no solamente validar las creaciones y re-creaciones artísticas o culturales que recurren a la tecnología como soporte o como medio, sino, además, hacer uso de las TIC para propender por la creación de redes de creadores y agentes culturales que tengan intereses o visiones comunes; debe convertir las plataformas tecnológicas en escenario de visibilización, validación y circulación de contenidos y debe hacer emerger las mejores prácticas culturales de Colombia como experiencias replicables en el territorio.

De manera adicional, el Sistema Nacional de Cultura debe trabajar hacia el reconocimiento del sector cultural como un sector social que genera desarrollo local y, al mismo tiempo, tener la capacidad de interactuar con otros sectores, como la educación, el medio ambiente, el desarrollo económico, para aportar integralmente al desarrollo humano comprendido como “la concepción del desarrollo como un proceso integrado de expansión de libertades que permiten tener el tipo de vida que los individuos y las comunidades valoran y tienen razones para valorar” (Unesco, 2011: 5).

De otra parte, el Sistema Nacional de Cultura debe tener un papel importante en los ejercicios de ordenamiento territorial en los que la cultura ha de ser un componente que moldee las transformaciones territoriales y, a la vez, un componente estratégico en las iniciativas de integración regional tanto hacia adentro de las fronteras como en los espacios fronterizos que se expanden, precisamente, por la caracterización cultural de los territorios.

1.1

Cronología del Sistema Nacional de Cultura y algunos de sus momentos fundamentales.

Según el diagnóstico realizado por la Universidad de Antioquia en 2012, los momentos relevantes en el desarrollo del sistema son:

1982

Conferencia Mundial de Políticas Culturales de México esencial para la definición de políticas culturales, en los años posteriores (Universidad de Antioquia, 2012).

El Plan Nacional de Desarrollo *Cambio con equidad* del gobierno de Belisario Betancur allanó el camino para la descentralización cultural en Colombia, al proponer la cultura como el “vínculo entre las generaciones y el puente entre el ciudadano, la nación y el universo”.



1984

Con el liderazgo del Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura) se crearon las juntas regionales de cultura en todo el país, mediante **Acuerdo 0039 del 9 de mayo de 1984**, como un espacio para la formulación de las políticas culturales regionales y para articular los departamentos, intendencias y comisarías con Colcultura, lo que fundó las bases para el Sistema Nacional de Cultura, y la estructuración de los consejos de cultura.

En el gobierno de Virgilio Barco: **1986**
consolidación de los organismos **1990**
asesores de cultura en las regiones,
denominándose entonces como
consejos departamentales de cultura.

1990

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprueba el documento

“Nueva orientación de una política cultural para Colombia, una cultura para la democracia y una democracia para la cultura”,

que identifica la preservación del patrimonio cultural, la democratización del acceso a la cultura y la formación del

talento artístico, como áreas de intervención estatal en lo cultural. Contempló además, la incorporación de la dimensión cultural en los planes de desarrollo y los procesos de descentralización administrativa.

El Foro sobre Cultura y Constituyente

convocado por Colcultura, en asocio con otras entidades, abrió el espacio para debatir el papel de la cultura en los escenarios de construcción social de manera previa a la Asamblea Nacional Constituyente, con un foco importante en los procesos de descentralización, regionalización y en las demandas de reconocimiento del potencial cultural de las regiones y de fortalecimiento del sector.

1991

Aprobación de la nueva Constitución Política de Colombia, un hito fundamental en la construcción de un nuevo país que reconoce en la diversidad y en la pluralidad de las culturas existentes su gran capital, y se empieza a hablar de una nación de ciudadanos con derechos humanos y culturales, lo que ha trazado la ruta de la legislación colombiana en los últimos años.

Formulación de los primeros planes de cultura “La cultura en los tiempos de transición, 1991-1994” y el “Plan Nacional de Cultura 1992-1994: Colombia, el camino de la paz, el desarrollo y la cultura hacia el siglo XXI”, que tomaron como eje la descentralización; desde el reconocimiento del municipio como eje del desarrollo cultural, se planteó también la necesidad de reestructurar y consolidar los consejos regionales y locales de cultura, y de

constituir los fondos mixtos regionales y locales de cultura.

La descentralización, la pluralidad cultural, la diversidad étnica y la democracia participativa, dieron sustento a la necesidad de desarrollar el Sistema Nacional de Cultura, como estrategia que posibilitaba el desarrollo cultural y podía permitir el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales.

1994-1998

El Plan Nacional de Desarrollo *El salto social*, centró la política de gobierno en el avance hacia la consolidación de la cultura como fundamento de la nacionalidad.

1997

Expedición de la Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997),

por medio de la cual se desarrollan los artículos

70, 71 y 72

de la Constitución Nacional, y se dictan normas sobre el patrimonio cultural, el fomento, los estímulos a la cultura y se

crea el Ministerio de Cultura, se propone el Sistema Nacional de Cultura

como estrategia para la construcción de las políticas culturales con la participación de las regiones y de los sectores culturales en el Consejo Nacional de Cultura y en los consejos departamentales y municipales, de acuerdo con las competencias territoriales, y demás mecanismos para la promoción de la cultura y las artes, los planes departamentales de desarrollo cultural, y los sistemas de información y conservación, entre otras acciones.

Al obtener el rango de ministerio, el sector aumentó su autonomía, su capacidad de convocatoria y su influencia en el ámbito nacional (DNP, Conpes 3162 de 2002).



2000 Consulta ciudadana para la formulación del Plan Nacional de Cultura 2001-2010, Hacia una ciudadanía democrática cultural, la cual contó con la participación de cerca de **25.000** personas que intervinieron en quinientos foros municipales, **32** departamentales y cinco regionales hasta llegar al gran Foro Nacional, en el que se acordaron las bases que finalmente dieron las líneas orientadoras para la estructura del documento de formulación del plan, en el que el Consejo Nacional de Cultura tuvo un amplio liderazgo y participación.

Expedición de la **Ley 594 de 2000**, Ley General de Archivos, que establece el sistema nacional de archivos, crea los comités de archivos en los territorios y dicta normas en materia de archivística.

2001

Expedición de la **Ley 666 de 2000**, crea la **estampilla procultura**, como una nueva fuente de financiación de la cultura en las entidades territoriales.

2002

Aprobación del documento **Conpes 3162 de 2002**, lineamientos para la sostenibilidad del Plan Nacional de Cultura 2001-2010 *Hacia una ciudadanía democrática cultural*, que estableció como una de las condiciones para que el Ministerio de Cultura "pueda cumplir con el objetivo de liderar la coordinación e implementación del Plan Nacional de Cultura", la de "evaluar y reestructurar el Sistema Nacional de Cultura (SNCU)".

2002 En el marco del Plan Nacional de Desarrollo, *Hacia un Estado comunitario*, se formulan los planes nacionales de Música para la Convivencia y de Lectura y Bibliotecas, y el Sistema Nacional de Radiodifusión.

2003

Expedición de la **Ley del Cine** (Ley 814 de 2003), se crea el Consejo Nacional de Cinematografía y se establecen estímulos para la financiación de la producción cinematográfica en Colombia.

2008

Expedición de la **Ley 1185** que estructuró la política nacional de patrimonio cultural, redefinió el Sistema Nacional de Patrimonio, amplió su noción, dio paso a la creación del consejo nacional y de los consejos departamentales, distritales y municipales de patrimonio, así como estableció los mecanismos para las declaratorias y la conformación de listas representativas de patrimonio material e inmaterial, y al mismo tiempo creó mecanismos para su manejo, protección y salvaguardia.

2010 Compendio de políticas culturales,

elaborado por el Ministerio de Cultura, en el que se agrupan las políticas culturales del ministerio en cada uno de los campos de la gestión institucional, como un ejercicio de sistematización de las construcciones político-culturales elaboradas en cada una de las áreas del ministerio, insumo esencial para su estudio, evaluación, recontextualización y reformulación.

Expedición de la Ley 1379 de 2010, por la cual se organiza la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.

2011

Expedición de la Ley del Espectáculo Público (Ley 1493 de 2011), por medio de la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se generan recursos para la inversión en infraestructura pública y privada.

2010 El Plan Nacional de Desarrollo, Prosperidad para todos, propone

la meta de consolidar la articulación del Sistema Nacional de Cultura, y para su cumplimiento se adelantaron acciones como la creación de la Estrategia de Promotores Regionales (EPR), la consulta en mesas regionales para identificar problemáticas y proponer estrategias para la consolidación del Sistema Nacional de Cultura, la construcción del *Diagnóstico del desarrollo cultural de Colombia*, que recoge por primera vez información primaria en los 1101 municipios del país; y se proyecta el presente documento con ideas y recomendaciones para fortalecer el sistema.

2014 Formulación del nuevo Plan Nacional de Desarrollo...



2. Panorama de las dinámicas del Sistema Nacional de Cultura

Desde una aproximación conceptual, un sistema se puede entender como

El conjunto de interacciones constantes que se crean entre distintos elementos (instituciones, actores), que implican un conjunto de reglas y prácticas que configuran procesos y que se comunican a través de manifestaciones de expectativas denominadas *inputs* y se retroalimentan o satisfacen a través de *outputs* (Molina, 1998).

Por otra parte David Easton, entiende los sistemas sociales como “cualquier conjunto de variables, independientemente del grado de relación existente entre ellas” (Easton, 1992) y Talcott Parsons (1970), al referirse al sistema social consideró la necesidad de referirse a cuatro imperativos funcionales necesarios en todo sistema: (a) adaptación, en la medida en que todo sistema debe abarcar las situaciones externas y debe adaptarse al entorno, (b) capacidad para alcanzar

metas y objetivos, (c) integración, dado que el sistema debe regular las interrelación entre sus componentes y con los demás imperativos funcionales, y (d) latencia, entendida como el mantenimiento de patrones. En este sentido un sistema debe proporcionar, mantener y renovar la motivación de los actores y las pautas culturales que lo integran (gráfico 2.1).

En Colombia, el Sistema Nacional de Cultura, desde su definición normativa, se entiende como:

El conjunto de instancias, espacios de participación y procesos de desarrollo institucional, planificación, financiación, formación, e información articulados entre sí, que posibilitan el desarrollo cultural y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales, de acuerdo con los principios de descentralización, diversidad, participación y autonomía (Ley 397 de 1997, reglamentada por el Decreto 1589 de 1998).

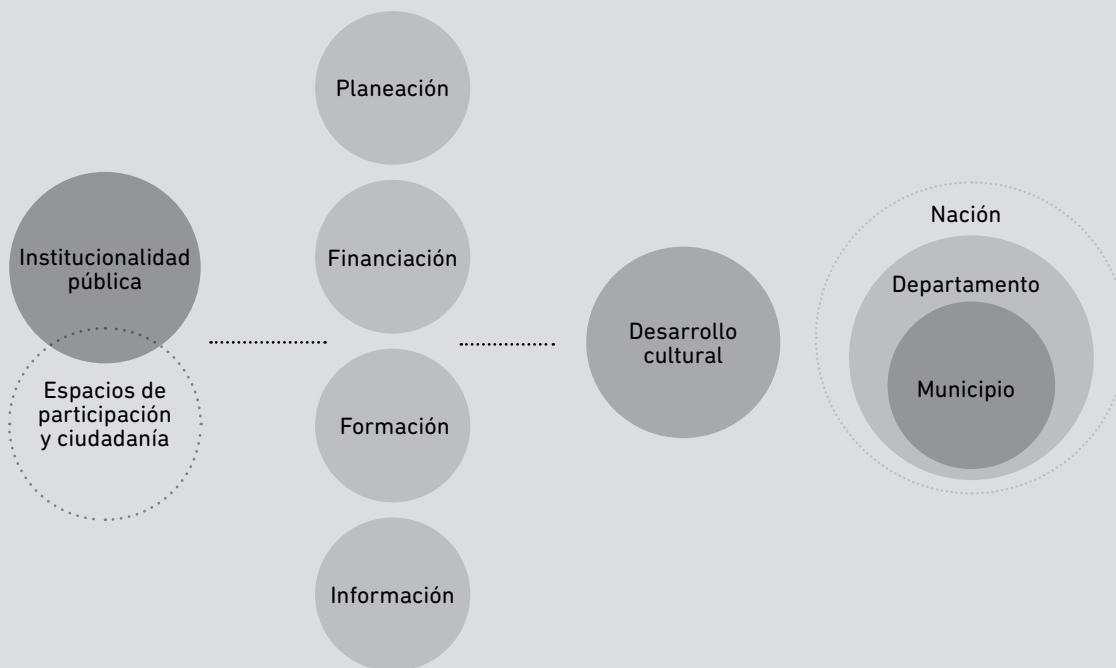


La Ley General de Cultura, al definir el sistema, lo propone como un modelo de organización de la cultura, que a partir de generar interacciones entre sus componentes debe lograr resultados e impactos positivos en el desarrollo cultural y el acceso a bienes y servicios; es decir, el sistema está enmarcado en unos principios éticos, políticos y estratégicos determinados.

El enunciado propuesto en la definición es sencillo: si se cuenta con instituciones públicas responsables de las políticas culturales en los territorios y con espacios de participación, donde la ciudadanía pueda expresar las necesidades, intereses, propuestas y aspiraciones e incidir en la toma de decisiones. Y de esta manera juntos, Estado y sociedad civil, puedan fortalecer sus capacidades para construir colectivamente

una visión de futuro (planificación), generar y gestionar recursos para la sostenibilidad de las iniciativas (financiación), desarrollar competencias para el ejercicio de las prácticas artísticas, patrimoniales y la gestión cultural (formación), y recolectar, analizar y gestionar la información de manera periódica (información); entonces la cultura del país será mejor, habrá más desarrollo y se plantearán mayores oportunidades de expresión, acceso, goce y disfrute de la cultura (gráfico 2.2) A partir de 1997, desde el Ministerio de Cultura se han creado otros sistemas, que buscan aportar a los objetivos de desarrollo cultural, sin embargo, en su implementación cumplen papeles paralelos, sin una integración funcional que permita su articulación y mutuo fortalecimiento (gráfico 2.3).

Gráfico 2.2 Propuesta del Sistema Nacional de Cultura



Fuente: Ministerio de Cultura, Dirección de Fomento Regional.

Gráfico 2.3 Sistemas del sector cultural

SNP
SISTEMA NACIONAL DE PATRIMONIO

SIPAC
SISTEMA DE PATRIMONIO AUDIOVISUAL

SIM
SISTEMA NACIONAL DE MÚSICA

SIDANZA
SISTEMA DE DANZA

SINIC
SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN CULTURAL

SIPA
SISTEMA DE PATRIMONIO Y ARTES

SIREC
SISTEMA DE REGISTRO CINEMATográfico

SINFAC
SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN ARTÍSTICA

SNA
SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS

RED NACIONAL DE BIBLIOTECAS

SISTEMA NACIONAL DE MUSEOS

A partir de este contexto:

los componentes y modelos propuestos para dinamizar el Sistema Nacional de Cultura están descontextualizados de las nuevas dinámicas de gestión.

En los últimos dieciséis años, las dinámicas de gestión de la cultura han cambiado, así como los consejos no tienen la capacidad para canalizar y representar los intereses, las demandas y las propuestas ciudadanas, y otros componentes del sistema se han quedado cortos en su respuesta a las nuevas dinámicas.

Dispersión y desactualización del marco normativo del Sistema Nacional de Cultura.

Los decretos y resoluciones reglamentarias de los consejos nacionales de cultura, artes y patrimonio no dialogan entre sí, no cuentan con modelos de elección, esquemas de regionalización o periodos similares; establecen requisitos y parámetros rígidos que dificultan las dinámicas de participación y articulación con los espacios de participación departamental y municipal.



2.1

Instancias culturales

El Decreto 1589 de 1998, por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Cultura, en su artículo 5, define las instancias culturales como las responsables de la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas y de los planes de cultura, conjuntamente con los espacios de participación. Allí se agrupan las instituciones, tanto públicas como privadas, que conforman el sector cultural. La instancia cultural que encabeza el sector es el Ministerio de Cultura, de la cual se desprenden las políticas culturales del Estado colombiano. En los niveles departamental y municipal, se ha creado un conjunto de organismos públicos que asumen la misión de aplicar las políticas en su jurisdicción. De manera adicional, hacen parte de las instancias las casas de cultura, los fondos mixtos, entre otras.

2.1.1 Institucionalidad cultural pública

Corresponde a las entidades responsables de la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas y de los planes de cultura en los ámbitos departamental y municipal. En ejercicio de la autonomía, las entidades territoriales del país han organizado un esquema administrativo propio, en el cual se ha respondido, de manera diversa, a la necesidad de garantizar un responsable de la gestión y las políticas de la cultura. Por ello, en el país se observa que las instancias obtienen su denominación según la estructura orgánica de la entidad territorial (ejemplo: Secretaría de Cultura, Dirección de Cultura, Coordinación de Cultura, entre otros). En muchos lugares, la institucionalidad cultural es "mixta", siendo las más comunes, las agrupaciones entre cultura y deporte; cultura y turismo; cultura y educación; y cultura y desarrollo social.

A continuación, se presenta el estado actual de creación de las instituciones culturales en el país (tablas 2.1 y 2.2).

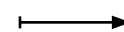
Tabla 2.1 Institucionalidad cultural departamental

Institucionalidad cultural departamental	2002	2007	2010	2011
Área de Cultura	1			2
Asesoría de Cultura	2	1	1	3
Casa de Cultura Departamental	1			
Coordinación de Cultura	1		3	
Coordinador de Cultura y Turismo			2	
Departamento Administrativo de Fomento Ecoturístico			1	1
Dirección de Cultura y Juventud		1	1	1
Dirección de Fomento a la Cultura			1	
Dirección Departamental de Cultura	1	1	3	1
División de Cultura y Turismo	1			
Gerente de Cultura	1			
Instituto de Cultura	6	3		5
Instituto de Recreación y Deporte		1	1	2
Instituto de Cultura y Turismo	3		2	1
Secretaría de Cultura y Patrimonio			1	2
Secretaría de Cultura y Turismo	3	6	4	4
Secretaría de Cultura, Turismo y Deporte		1	1	1
Secretaría Educación, Cultura y Deporte		2		
Secretaría de Cultura	7	7	5	4
Secretaría de Desarrollo Social, Coordinación de Cultura		1	1	1
Secretaría de Educación y Cultura	1	7	1	1
Subsecretaría de Desarrollo Pedagógico y Cultura			1	1
Unidad de Cultura	1	1	3	2
Total	29	32	32	32

Fuente: Ministerio de Cultura, Dirección de Fomento Regional, 2012.

Tabla 2.2 Institucionalidad cultural en las ciudades capitales de departamento

Entidad	Cantidad
Coordinación de Cultura	2
Corporación Cultural	1
Dirección de Cultura y Turismo	2
Dirección de Deporte, Recreación y Cultura	1
Instituto de Cultura	2
Institutos de Cultura y Turismo	2
Instituto de Patrimonio y Cultura	1
Oficina de Cultura	3
Oficina de Prensa, Cultura, Turismo y Protocolo	1



→ **Tabla 2.2**

Entidad	Cantidad
Secretaría de Cultura	5
Secretaría de Cultura y Turismo	4
Secretaría de Desarrollo	1
Secretaría de Educación y Cultura	3
Secretaría de Educación, Cultura y Deporte	3
Total	31

Fuente: Ministerio de Cultura, Dirección de Fomento Regional, 2012.

De manera adicional, las tablas 2.1, 2.2 y 2.3 muestran cómo la institucionalidad cultural es también diversa en cuanto a su ubicación en la estructura jerárquica en la administración municipal o departamental respectiva. Así, la institucionalidad cultural puede corresponder a alguna de las siguientes clasificaciones.

Tabla 2.3 Clasificación de la institucionalidad cultural

Despacho del alcalde	Cuando la responsabilidad frente a la instancia municipal de cultura recaea directamente en el alcalde municipal y no existe otro funcionario a cargo.
Ente descentralizado	Cuando la responsabilidad de la instancia municipal de cultura recaea en una entidad distinta a la alcaldía municipal, con autonomía fiscal y administrativa. Ejemplo: Instituto Municipal de Cultura.
No existe – persona a cargo	Cuando no existe asignación de funciones específicas para cultura mediante un acto administrativo, contrato o documento oficial y le es encargado a una persona de la alcaldía municipal con responsabilidades distintas a las funciones asociadas a cultura.
Otra secretaría (¿cuál?)	Cuando la secretaría no incluye en su denominación el sector cultura, pero tiene asignadas las funciones de instancia cultural local. Ejemplo: Secretaría Municipal de Desarrollo Comunitario, Secretaría Municipal de Desarrollo Social, Secretaría Municipal de Gobierno.
Secretaría de Cultura	Cuando la instancia municipal corresponde propiamente a una Secretaría de Cultura con funciones exclusivas en la materia. Se considera esta como el tipo ideal de instancia.
Secretaría Mixta	Se trata de una secretaría que tiene incluidas junto a otras responsabilidades de la administración pública las funciones de cultura. Ejemplo: Secretaría de Deporte, Turismo y Cultura; Secretaría de Educación, Recreación, Deporte y Cultura.
Subsecretaría de Cultura	Cuando existe una subsecretaría que jerárquicamente pertenece a otra secretaría del municipio. Ejemplo: Subsecretaría Municipal de Cultura que pertenece a la Secretaría de Educación.

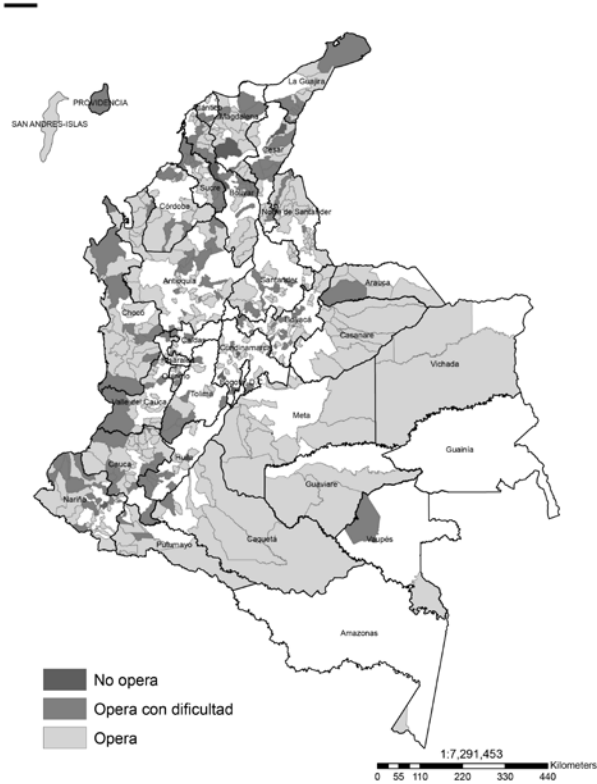
Fuente: Ministerio de Cultura, Dirección de Fomento Regional.

A partir de esta clasificación, elaborada con la información recopilada por la Estrategia de Promotores Regionales, se ha realizado una caracterización del estado de la institucionalidad cultural en los distintos municipios del país¹. Así, a manera de ejemplo, se observa en el mapa 2.1 una evaluación sobre el grado de operatividad de las instancias responsables de cultura. En los municipios que componen la muestra (525), el 66% la institucionalidad opera; en el 31% opera con dificultades; y solamente en 2% no opera².

1 La información de la EPR corresponde a los municipios atendidos por dicha estrategia. Para el año 2013, la información que se presenta corresponde a 472 municipios de categoría 5 y 6.

2 Se entiende que una instancia cultural “opera” cuando “existe una persona o entidad asignada permanentemente a las funciones específicas de cultura. Planea, diseña y ejecuta acciones relacionadas con el sector, articuladas con las realidades locales. Es la responsable visible del sector en materia de gestión pública de la cultura. Lidera y orienta las acciones relacionadas con el adecuado funcionamiento del Sistema Municipal de Cultura. La entidad o persona a cargo tiene conocimientos básicos frente al funcionamiento de la normativa vigente y del Sistema Nacional de Cultura. Participa activamente en las decisiones sobre el sector en materia de gestión pública” (Fuente: Ministerio de Cultura, Dirección de Fomento Regional (2013). *Herramientas de apoyo a la gestión de la Estrategia de Promotores Regionales (EPR). Guía Básica del Promotor Regional*).

Mapa 2.1 Operatividad de las instancias responsables de cultura en municipios EPR 2.013



Finalmente, se observa una evolución positiva en lo referente a la “operatividad” de las instancias municipales de cultura. El gráfico 2.4 muestra como en una muestra de 365 municipios, la calificación “opera” ha aumentado de 170 en el año 2010 a 239 en 2013, lo cual da cuenta de un mejoramiento en sus capacidades institucionales.

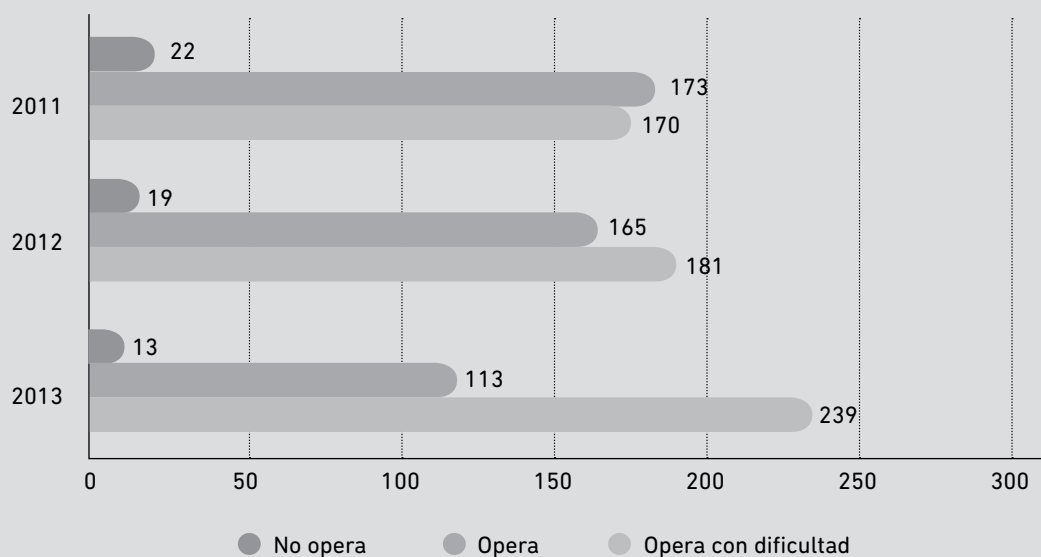
En todo caso, este panorama muestra cómo la institucionalidad cultural en el país no se encuentra plenamente consolidada, en este sentido existen:

Las capacidades técnicas y administrativas de las instancias públicas no son suficientes para resolver las demandas del sector.

Un factor que ha dificultado la consolidación del Sistema Nacional de Cultura son las carencias que presentan muchas de las instancias culturales, especialmente en el ámbito municipal. Esto implica limitaciones presupuestales (que serán evidenciadas más adelante), de recursos humanos y físicos, que en ocasiones impiden la adecuada gestión cultural.

Fuente: Ministerio de Cultura. Dirección de Fomento Regional. Estrategia Promotores Regionales

Gráfico 2.4 Operatividad de las instancias responsables de cultura entre municipios comparables



Fuente: Ministerio de Cultura, Dirección de Fomento Regional, 2012.

Es frecuente que la cultura se subordine a otros sectores de la administración pública.

De igual modo, es usual que las responsabilidades en materia de cultura se encuentren asignadas a dependencias que hacen parte de entidades con funciones y misión ajenas al sector cultural. La consecuencia de esta situación es que el sector pierde fuerza y protagonismo en la toma de decisiones de las administraciones públicas.

2.1.2 Fondos mixtos para la promoción de la cultura y las artes

Estos fondos fueron creados con el objetivo de “promover la creación, la investigación y la difusión de las diversas manifestaciones artísticas y culturales”. Para el cumplimiento de su objetivo,

Participan en la financiación de proyectos culturales presentados por personas naturales y/o jurídicas, que contribuyan al desarrollo cultural de los habitantes de su respectiva entidad territorial. Los fondos son entidades sin ánimo de lucro, dotadas de personería jurídica, constituidas por aportes públicos y privados y regidos en su dirección, administración y contratación por el derecho privado.

Su marco legal está establecido por:

- ◆ El Decreto 1676 del 26 de agosto de 1993 que reglamentó la función de cooperación de Colcultura para crear los fondos mixtos.
- ◆ La Ley 397 de 1997 en su artículo 63, consagró la autorización del Ministerio de Cultura para participar en la creación de los fondos mixtos departamentales, distritales, municipales y de territorios indígenas.
- ◆ El Decreto 1493 de agosto 3 de 1998, reglamentó la participación del Ministerio de Cultura en la creación de los fondos mixtos y lo autorizó para realizar aportes y celebrar convenios con los mismos.
- ◆ En el año 2005 y de acuerdo con el artículo 74 de la Ley 962 de ese mismo año, Ley

Antitrámites, el Ministerio de Cultura retiró a sus representantes de las juntas directivas de los 36 fondos mixtos que habían sido creados en el país. De igual modo, a partir de la vigencia de esta ley se ceden a las entidades territoriales respectivas los aportes nacionales realizados a los fondos mixtos departamentales y distritales.

El balance del estado de los fondos mixtos es el siguiente:

De los
36
fondos mixtos
creados en el
país en
1993

6
fondos mixtos
fueron liquidados

Antioquia, Bogotá, Cauca, César, Norte de Santander y Risaralda.

12

fondos mixtos se encuentran en proceso de liquidación

Amazonas, Atlántico, Barranquilla, Caquetá, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena, Meta, Putumayo, Tolima, Vaupés y Vichada.

6

fondos mixtos no operan y se encuentran sin liquidar

Arauca, Caldas, Chocó, Santa Marta, Santander y Archipiélago de San Andrés.

12

fondos mixtos se encuentran en funcionamiento

Bolívar, Boyacá, Cartagena, Casanare, Guainía, La Guajira, Guaviare, Huila, Nariño, Quindío, Sucre y Valle del Cauca.

A mediados de la década de 1990 los fondos mixtos se plantearon como alternativa de solución a las limitaciones en la generación de recursos públicos en los entes territoriales, a las dificultades para gestionar y canalizar recursos del sector privado para iniciativas culturales y para llenar el vacío institucional en momentos en los que la existencia de instituciones culturales en los ámbitos departamentales y distritales era limitada.

En esta primera etapa, el mayor porcentaje de los recursos públicos provenían del Ministerio de Cultura, seguido de los recursos públicos de los departamentos y en bajo porcentaje de los propios municipios. Los recursos provenientes del sector privado eran escasos.

Con el transcurrir de los años, para ser coherente con los principios de descentralización y autonomía, el Ministerio de Cultura retiró los aportes a los fondos, al tiempo se fueron creando instituciones públicas culturales en distritos y departamentos que ejecutaban directamente sus recursos, se identificaron debilidades en las capacidades administrativas y gerenciales de algunos fondos, no se formularon planes de sostenibilidad y la gestión de recursos privados mantuvo su tendencia negativa. Lo que llevó al proceso de liquidación de muchos fondos.

Hoy los fondos activos, centran su ejercicio en la contribución al fortalecimiento de los procesos culturales regionales, mediante el desarrollo de alianzas, el apalancamiento de recursos y su articulación con las instancias de los órdenes nacional, departamental y municipal.

En el corto plazo es necesario actualizar el diagnóstico y proyectar una caracterización de los fondos mixtos, para saber cuál es el presupuesto anual con que cuentan, cuál es el perfil de las personas que los gerencian, con qué infraestructura administrativa cuentan, cuál personal trabaja directamente, a cuánto ascienden los gastos administrativos por año, cuáles son las fuentes de financiación, qué porcentaje de su presupuesto es aportado por el sector privado, cuáles son los modelos de gestión, cuántos proyectos y de qué tipo se están ejecutando anualmente,

cuántos empleos están generando; en el caso de los fondos mixtos departamentales, con cuántos municipios tienen relación y cuál es la cobertura de sus proyectos; cuáles son sus logros, cuáles son las buenas prácticas que pueden ser replicadas, cómo es su relación de transversalidad con otros sectores.

A partir de la información se puede repensar el papel de los fondos en los contextos actuales de gestión y financiación de la cultura y sus dinámicas de diálogo con la responsabilidad social, el emprendimiento cultural y los nuevos enfoques de alianzas público-privadas.

2.1.3 Casas de la cultura

Las casas de la cultura son equipamientos de los órdenes municipales o departamentales, orientados al fortalecimiento de la cultura de las comunidades desde procesos de pedagogía social. Son centros dinamizadores de la vida cultural y social que involucran a toda la población. De igual modo, son espacios de participación ciudadana para la protección y creación de expresiones culturales, el diálogo de las diferencias y diversidades, la formación formal e informal, entre otras.

En muchos de los municipios del país, las casas de la cultura son las instituciones públicas desde donde se implementan las políticas culturales, el director de la casa es el encargado de la cultura del municipio; así que el papel de las casas va más allá de la infraestructura.

La política de casas de cultura, las considera “instituciones estratégicas y determinantes para que esa acción estatal, esa participación comunitaria y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales se hagan realidad”. Esto incluye varios elementos: son equipamientos del orden municipal, se enmarcan en una concepción del desarrollo como proceso creativo, y permiten el fortalecimiento de una ciudadanía democrática cultural (Ministerio de Cultura, 2010).

El origen de las casas de la cultura se remonta a 1968, con la creación de Colcultura. Hacia 1976 se contaba con aproximadamente trescientas

casas de cultura en el país, mientras que en 1983, ya se había aumentado la cifra hasta las quinientas. Con la creación del Ministerio de Cultura (1997) ocurrió un periodo de transición que redujo la interlocución con las casas en una aparente desarticulación entre los niveles nacional y local. Durante la primera década del siglo XXI, se retomó el trabajo interinstitucional entre ministerio y casas de la cultura, lo que permitió la realización de varios encuentros y la elección del representante de las casas ante el Consejo Nacional de Cultura.

La información disponible sobre casas de cultura indica que:

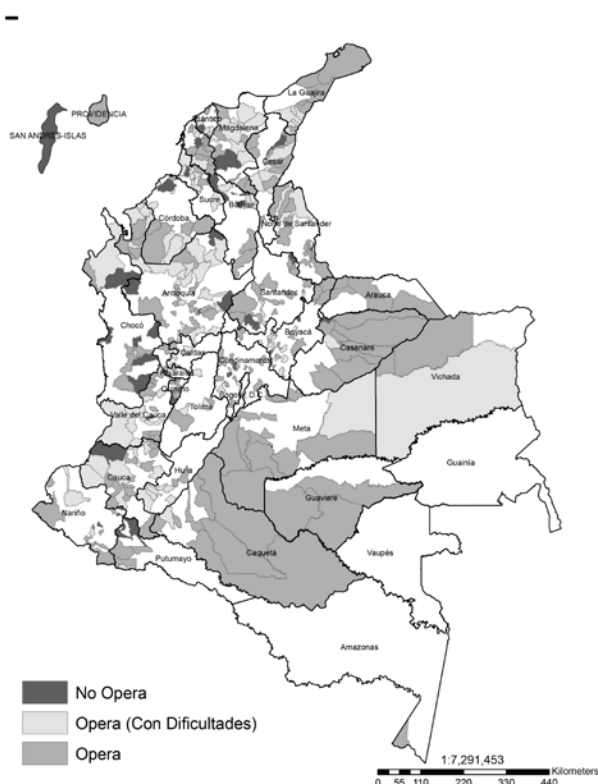
939

de los 1101 municipios del país, cuentan con casa de la cultura lo que equivale al 85,3%

Ahora bien, la información del Ministerio de Cultura indica que en el país existen en total 956 casas de cultura, de las cuales 76% son públicas, 9% mixtas y 7% privadas. No se cuenta información adicional para el 8%. Por departamentos, 139 (14,6%) se ubican en Antioquia; 72 (7,5%) en Boyacá; 63 (6,6%) en Cundinamarca, y 60 (6,3%) en el Valle del Cauca. Estos cuatro departamentos agrupan 34% de las casas de cultura existentes en el país.

Respecto al funcionamiento de las casas de cultura, la información disponible en el momento es parcial. Aunque la Estrategia de Promotores Regionales cubre 525 municipios, de este universo de estudio, existe casas de cultura en 397 municipios con el siguiente comportamiento: opera las casas de cultura en 218 (42%) municipios; opera con dificultades en 138 (34,8%) y no operan solamente en 41 (13,3%) municipios (mapa 2.2).

Mapa 2.2 Operatividad de las casas de la cultura



Fuente: Ministerio de Cultura. Dirección de Fomento Regional. Estrategia Promotores Regionales.

El último diagnóstico consolidado referente a las casas de cultura data del año 2008, elaborado con ocasión de la elaboración de la política de casas. En ese momento, se encontró que el 13% comparten el inmueble con otras actividades, principalmente bibliotecas; el 59% de las casas fueron creadas mediante acuerdos municipales; el 33% de las casas funcionaban con un presupuesto

igual o inferior a 40 millones de pesos; el director o directora de la casa es un cargo que presenta alta rotación; y que el 65% de las casas no contaba con acceso a Internet.

En todo caso, este panorama muestra cómo para las casas de la cultura:

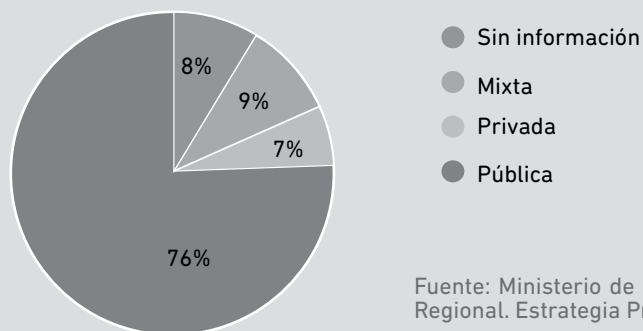
existen vacíos de información que impiden valorar el estado y la importancia de las casas en el desarrollo cultural del país.

Se requiere, en el corto plazo, la elaboración de un proceso de caracterización de las casas de la cultura en el país, que permita establecer cuántas casas existen, su estado actual, el grado de consolidación de sus procesos de gestión, y la importancia de las mismas para la vida cultural en los municipios en los cuales existe esta instancia cultural.

Desarrollo incipiente de las líneas de política relativas a las casas de cultura.

Desde la expedición de la política de casas de cultura (2009), la cual tiene dificultades en cuanto a los instrumentos que permitan su implementación, no se ha realizado una revisión sobre la importancia estratégica que tienen estas instancias culturales para el sector. En esa medida, es fundamental, adelantar acciones que permitan implementar una política de fortalecimiento y articulación de las casas al interior del Sistema Nacional de Cultura (gráfico 2.5).

Gráfico 2.5 Carácter casas de cultura



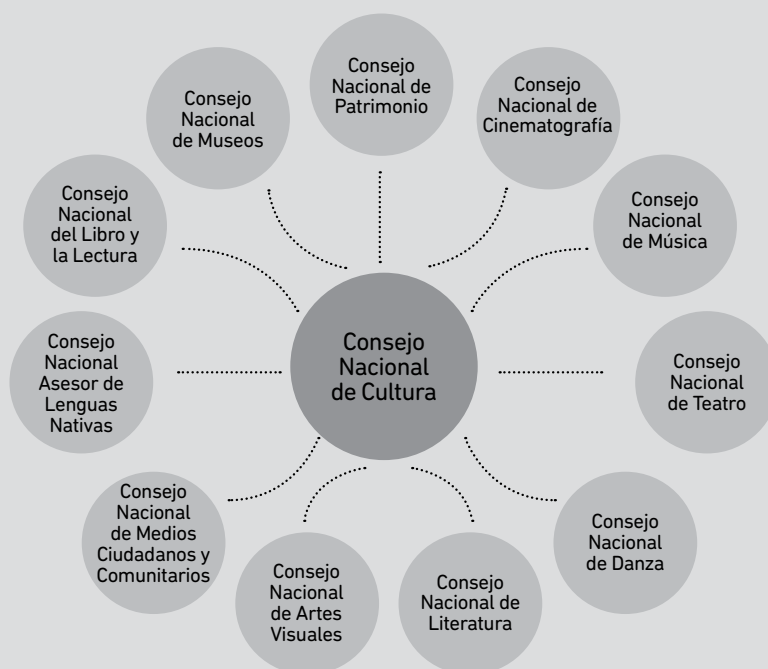
Fuente: Ministerio de Cultura. Dirección de Fomento Regional. Estrategia Promotores Regionales.

2.2

Espacios de participación

Los espacios de participación del Sistema Nacional de Cultura, los denominados consejos de cultura, son escenarios donde se encuentran las organizaciones y agentes culturales con la institucionalidad pública para asesorar la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos, adelantar el control social a su ejecución y ampliar la participación ciudadana en los asuntos públicos del sector (gráfico 2.6).

Gráfico 2.6 Estructura espacios de participación de carácter nacional



Fuente: Ministerio de Cultura, Dirección de Fomento Regional.

154 consejos departamentales de cultura y artes creados.

Los de mayor número son los consejos departamentales **32**, los consejos de patrimonio **28** y los consejos de música con **25**.

917

municipios cuentan con consejos que están en funcionamiento. Lo que equivale al 83% del total de los 1101.

11.129

consejeros elegidos en todo el país.

En cuanto al funcionamiento de los consejos de cultura, la información disponible en la Estrategia de Promotores Regionales, basada en un universo de 494 municipios en 2013, indica que 30,2% de los consejos operan, es decir, en 149 municipios; opera con dificultad en 27,7% (137 municipios), y no operan en 42,1% (tabla 2.4).

Tabla 2.4 Operatividad consejos municipales de cultura

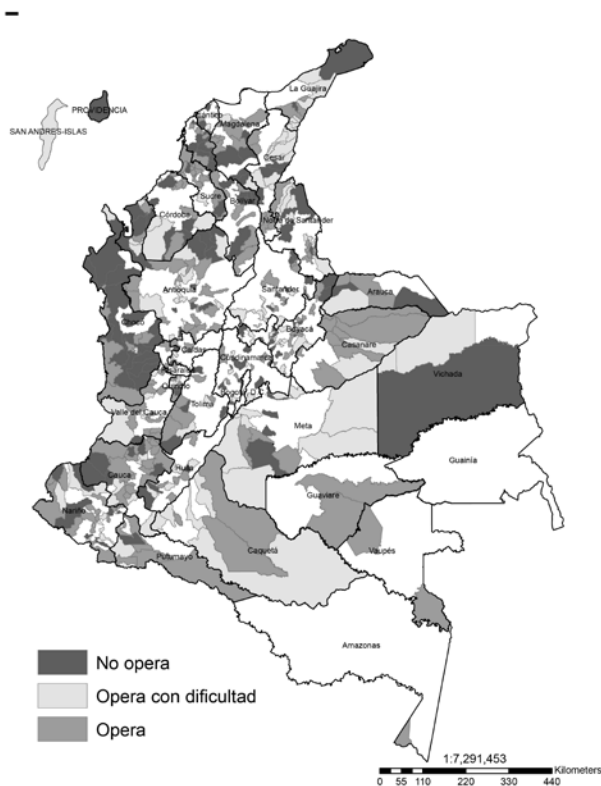
Operatividad de los consejos	2011	2012	2013
No opera	247	190	149
Opera con dificultad	223	200	137
Opera	27	135	208
Total general	497	525	494

Fuente: Ministerio de Cultura. Dirección de Fomento Regional. Estrategia Promotores Regionales.

En todo caso, si se observa la evolución entre 2011 y 2013 sobre la operatividad de los consejos, es evidente una mejoría, pues mientras en 2011 solamente 27 consejos actuaban dentro de un universo de 497 municipios, para 2013 el aumento es de más de 200% (mapa 2.3). Lo anterior da cuenta de un aumento de más del 400% en la operatividad de los espacios de participación entre 2011 y 2013, y una disminución en promedio del 22% anual de los consejos que no funcionan.



Mapa 2.3 Operatividad de los consejos municipales de cultura.



Fuente: Ministerio de Cultura. Dirección de Fomento Regional. Estrategia Promotores Regionales

Los datos que se han venido recogiendo sobre el estado de los espacios de participación del Sistema Nacional de Cultura son de carácter cuantitativo, lo que dificulta trascender en análisis más estructurados.

Una de las iniciativas inmediatas tendrá que ver con la articulación entre los niveles nacional, departamental y municipal para implementar acciones de cualificación de los diagnósticos y caracterización de las dinámicas de los espacios de participación, de los agentes que los conforman, de los procesos que lideran y de la interacción con el desarrollo de los territorios. Es fundamental saber cuál es el perfil, el nivel de escolaridad, la representatividad de los consejeros; cuáles son las dinámicas de interacción de los consejos como organización con otros espacios de participación, con los concejos municipales y las asambleas departamentales, con las administraciones locales, entre otros temas.

Las tensiones relacionadas con los procesos de participación se pueden resumir así:

el número de espacios y representaciones supera las posibilidades participativas de los propios agentes.

La participación activa se concentra en un bajo porcentaje de consejeros, en promedio, independientemente del porcentaje de asistencia a las sesiones, las actividades de movilización y desarrollo de los planes de trabajo son asumidos por pocas personas.

En los departamentos se hace compleja la conformación y el funcionamiento de los once consejos departamentales de cultura y áreas artísticas que han sido creados por leyes o decretos reglamentarios.

Las delegaciones a los diferentes niveles de participación del sistema son ejercidas por un número reducido de personas, generando "polimembresía", una misma persona participa en dos, tres consejos distintos.

La gestión de los espacios de participación es inconexa y fragmentada.

Tanto en el ámbito departamental como nacional, las interconexiones entre los diferentes espacios de participación son débiles, los consejos de patrimonio, áreas artísticas, de medios ciudadanos y comunitarios, formulan e implementan sus planes de trabajo y diseñan las agendas de reuniones sin dialogar y coordinar acciones con los consejos departamentales de cultura.

En el caso de los consejos departamentales y nacionales de patrimonio y cinematografía, por ley tienen funciones distintas, que incluso inciden en la toma de decisiones públicas, en tanto que los consejos departamentales y nacionales de cultura, solamente asesoran. Esto genera tensiones en las relaciones entre los consejeros que tienden más a la competencia entre espacios de participación que a la cooperación y la integración de agendas.

Las normas y actos administrativos que reglamentan los mecanismos de conformación y funcionamiento de los espacios de participación del Sistema Nacional de Cultura son numerosos y

aunque todos responden a los principios y postulados de la Ley General de Cultura, son desarrollados y dispersos.

Cuatro leyes y cinco decretos

que reglamentan los espacios de participación del Sistema Nacional de Cultura.

Las dinámicas de los espacios de participación del sistema, en el modelo actual, superan la capacidad instalada de las instituciones del sector.

Desde su creación y reglamentación, los consejos del Sistema Nacional de Cultura cuentan con el apoyo de las secretarías técnicas, ejercidas por las instituciones responsables de la cultura en los ámbitos nacionales, departamentales y municipales; los servidores públicos que realizan esta actividad, la hacen a la par con otras muchas actividades y obligaciones. En la medida en que la cantidad de actividades y funciones en las secretarías, institutos o unidades de cultura aumentan, los servidores públicos le dedican cada vez menos tiempo y cuidado al ejercicio de las secretarías técnicas en particular y al impulso de la participación en general.

En el mismo orden de ideas, en municipios y departamentos existen alrededor de veinte espacios de participación, tales como los consejos de juventud, los consejos de discapacidad, los

consejos de adultos mayores, entre otros, lo que limita las posibilidades de atención y seguimiento por parte de alcaldías y gobernaciones, especialmente en municipios categoría 3, 4, 5 y 6.

En el caso de los departamentos que tienen bajo su responsabilidad la conformación y funcionamiento de once consejos de áreas artísticas y culturales, la tarea se complejiza más, no solo en términos de capacidades de personal, sino también, en disponibilidad de presupuesto para garantizar la movilidad y manutención de los consejeros cada vez que se programan reuniones.

Por otro lado, no todas las personas que deben apoyar el trabajo de los espacios de participación y ejercer las secretarías técnicas desde las entidades del sector, cuentan con conocimientos y herramientas para el diálogo, la interlocución y el trabajo permanente con la comunidad, sus competencias para comprender y apoyar procesos de participación son limitadas.

Con relación a los recursos disponibles anualmente para apoyar los planes de trabajo de los consejos, cuando los hay, las dinámicas administrativas y jurídicas del sector no se desarrollan a la misma velocidad que las dinámicas y solicitudes de apoyo de los espacios de participación, lo que genera tensiones constantes y subordinación de las dinámicas ciudadanas a los tiempos y procedimientos administrativos institucionales.

75%

de los planes de desarrollo departamentales y distritales, para el periodo 2008-2012, incorporaron acciones específicas relacionadas con la operatividad de los consejos territoriales de cultura (Universidad de Antioquia, 2012).

Los consejos de cultura se han aislado de las dinámicas de interacción de los agentes culturales y la ciudadanía.

Los espacios de participación del Sistema Nacional de Cultura deben ser cada vez menos peajes o aduanas por las que tenga que pasar la ciudadanía que quiere ser interlocutor con el Estado, y se deben convertir en movilizadores capaces de reconocer y motivar a las nuevas manifestaciones de la cultura, el arte y el patrimonio, agenciadas por nuevos actores y nuevas formas de organización, donde las expresiones juveniles tienen mucha fuerza.

Tensión, entre la solicitud de autonomía por parte de los consejos y la dependencia hacia la institucionalidad para la implementación de iniciativas.

Los integrantes de los espacios de participación solicitan autonomía para el ejercicio de su trabajo y la definición de lineamientos de política, sin embargo, sin el impulso de las secretarías técnicas y el apoyo institucional, las dinámicas de los consejos se frenan y no se desarrollan actividades de interlocución y consulta periódica con agentes culturales y ciudadanía.

Los diagnósticos sobre las dinámicas de las instancias, de los espacios de participación y en general sobre los procesos del sistema son insuficientes y desactualizados.

Desde los distintos niveles territoriales de responsabilidad en el impulso a los procesos de gestión y participación del sector cultural, no se adelantan acciones de diagnóstico y análisis de las necesidades y problemáticas de la cultura y sus agentes, lo que afecta de manera negativa los diálogos y la priorización en los consejos a la hora de concertar las prioridades de intervención de cada año y la formulación de planes de

cultura a mediano y largo plazos, ya que sin diagnósticos, sin evaluaciones de gestión y resultado de los proyectos en ejecución y sin líneas de base es muy difícil definir alternativas de manera objetiva.

En el mismo orden de ideas, las dinámicas de los consejos de cultura; los fondos mixtos y las casas de la cultura, no están siendo medidas, ni sistematizadas. Con contados casos como los de Bogotá y Medellín, donde se han proyectado análisis sobre las dinámicas de participación en las elecciones de los consejos y se han hecho caracterizaciones de agentes participativos, en los entes territoriales que ejercen las secretarías técnicas, la única información que da cuenta de las gestiones de los consejos son las bases de datos de los integrantes y las actas de las reuniones; lo que dificulta el seguimiento, la evaluación y la implementación de ajustes.

Desconexión entre los tiempos, los lugares y los contextos para el ejercicio de las prácticas y hechos participativos con los tiempos, lugares y contextos para el ejercicio de las prácticas y hechos culturales.

Divorcio entre los espacios, escenarios, momentos, tiempos y lenguajes para la participación y los espacios, escenarios, momentos, tiempos y lenguajes en los que se desarrollan las prácticas artísticas, culturales y patrimoniales de los agentes y la ciudadanía.

Mientras los eventos y proyectos culturales y artísticos programados en municipios, distritos y departamentos (carnavales, ferias, festivales, festivales al parque, Feria del Libro, Festival Iberoamericano de Teatro, Carnaval de Barranquilla, Carnaval de Negros y Blancos, etcétera), así como las actividades programadas en casas de la cultura, teatros y otros escenarios municipales y distritales, cuentan con asistencia masiva de la ciudadanía; a los espacios y escenarios de participación (elección de consejos, asambleas, foros, cabildos, presupuestos participativos) llegan muy pocos.

En los lugares, escenarios, eventos de circulación, formación y visibilización permanente de prácticas, expresiones, bienes y servicios culturales, no se desarrollan ejercicios cotidianos y periódicos de participación ciudadana en los asuntos públicos de la cultura.

En consecuencia la cultura se vive, se hace y se comparte en unos momentos y lugares, y las políticas culturales se discuten y concertan en otros.

2,8 millones

de espectadores en el XIII Festival Iberoamericano de Teatro realizado en 2012³.

600.000

asistentes a los cinco días del Festival Petronio Álvarez en Cali⁴.

3 Cifra oficial entregada por la organización.

4 Cifra oficial entregada por la organización del Festival Petronio Álvarez.

27.224

ciudadanos y ciudadanas en procesos de consulta, concertación y decisión de los asuntos culturales de la ciudad de Bogotá en 2012⁵.

Estrategias tradicionales e insuficientes de comunicación y divulgación para la participación.

Las estrategias de comunicación, divulgación y la generación de contenidos sobre las políticas públicas del sector son insuficientes para llegar de manera oportuna y masiva a los agentes culturales y a la ciudadanía en general. De igual manera, en el sector todavía son incipientes las iniciativas de participación virtual y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

23,7%

de las personas de 18 años y más conocen o han oído hablar de los consejos de cultura y/o de medio ambiente (DANE, Encuesta de Cultura Política, 2011).

5 Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Informe de Gestión 2012.

2.3

Los procesos de planeación cultural

Según la normativa del sistema, la planeación cultural se orienta a la formulación de los planes territoriales de cultura y del Plan Nacional de Cultura y su integración a los Planes de Desarrollo. Entonces, la planeación implica prever y decidir hoy las acciones que transformarán la situación actual en una situación deseada y posible, utilizando eficiente y racionalmente los recursos disponibles. La planeación requiere el paso de las intenciones a las acciones y vislumbrar los efectos e impactos deseados con la acción.

Lo anterior significa aprovechar las oportunidades existentes, potenciar nuestras fortalezas,

transformar nuestras debilidades, solucionar los problemas y atender las necesidades. Esto exige concertar y crear acuerdos para establecer apuestas de desarrollo compartidas en el mediano y largo plazo, fijar objetivos, formular acciones y hacer seguimiento al resultado de nuestra intervención. Las características esenciales que deben guiar un proceso de planificación a escala regional son: la prospectiva –explorar escenario o alternativas de futuro probables–, la integralidad, la optimización de procesos y de recursos, la articulación interinstitucional, la equidad, la asociatividad territorial, la flexibilidad y la evaluación.

El principal referente del proceso de planeación en el sector ha sido el Plan Nacional de Cultura 2001-2010 *Hacia una ciudadanía democrática y cultural*. Este plan giró en torno a tres campos: participación; creación y memoria; y diálogo cultural. En estos campos se desarrollaron en estrategias y políticas. Se definieron unas rutas y

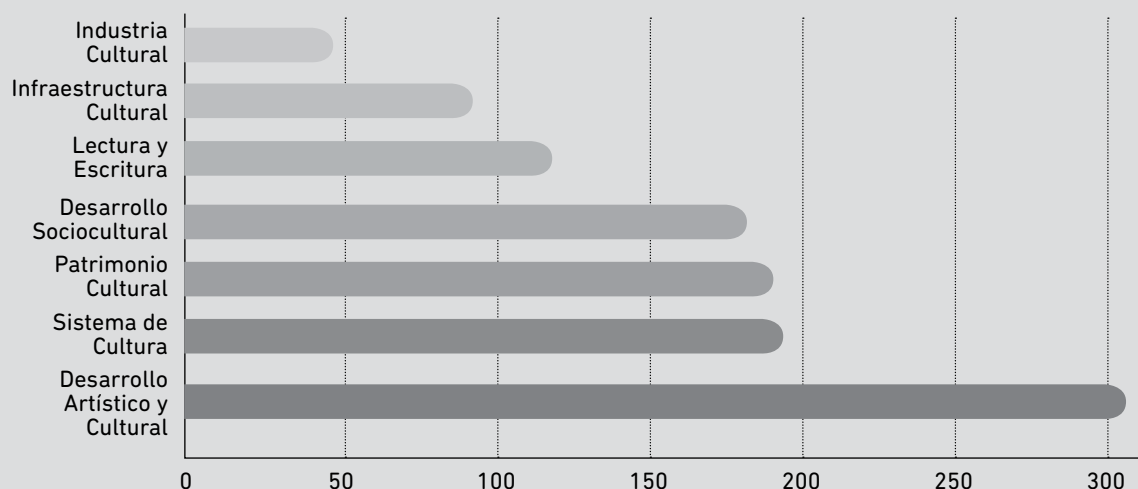


escenarios, así como condiciones para su gestión. Se señalan también prioridades de acción y unas etapas para seguir en la socialización y la apropiación, y en la discusión y ajuste de la propuesta, la adecuación institucional y la concertación de prioridades para la ejecución. Las políticas del Plan Decenal de Cultura fueron recogidas en los Planes Nacionales de Desarrollo *Hacia un Estado comunitario (2002-2006)* y *Estado comunitario: desarrollo para todos (2006-2010)*.

En los niveles municipal y departamental, también se han desarrollado procesos de planificación cultural. Así (gráficos 2.7 y 2.8):

Con relación a las metas en el nivel departamental

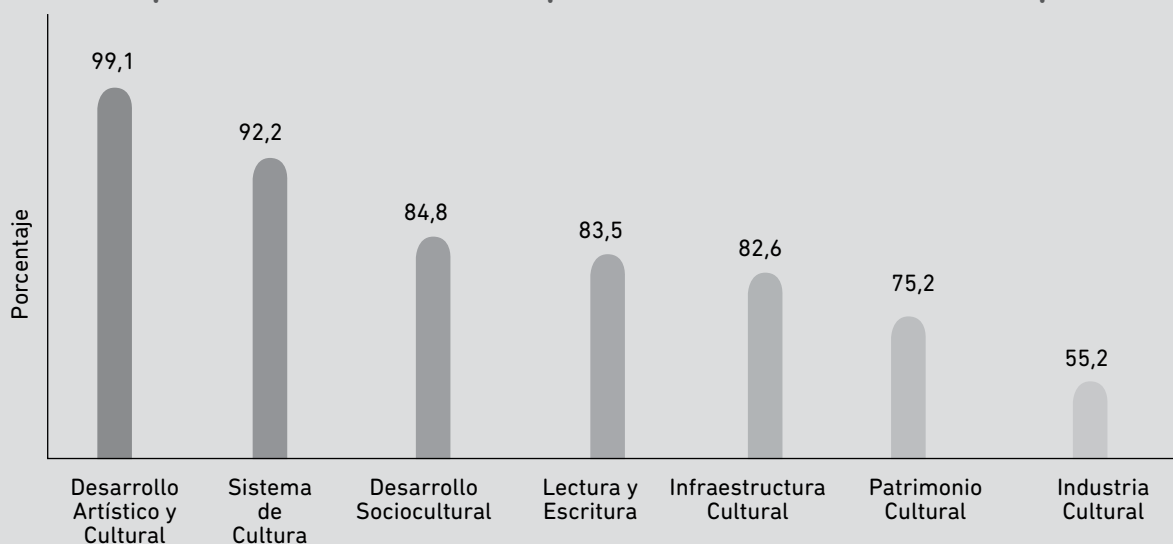
Gráfico 2.7. El sistema como prioridad de los planes de desarrollo departamentales



	Desarrollo Artístico y Cultural	Sistema de Cultura	Patrimonio Cultural	Desarrollo Sociocultural	Lectura y Escritura	Infraestructura Cultural	Industria Cultural
Porcentaje	28	17	16	15	11	8	4
No.	304	190	178	168	118	90	44

Fuente: Ministerio de Cultura, Dirección de Fomento Regional, 2012.

Gráfico 2.8 Porcentaje de participación de los ejes estratégicos sugeridos en los planes de desarrollo municipales analizados en el nivel municipal



Fuente: Ministerio de Cultura, Dirección de Fomento Regional, 2012.

100%

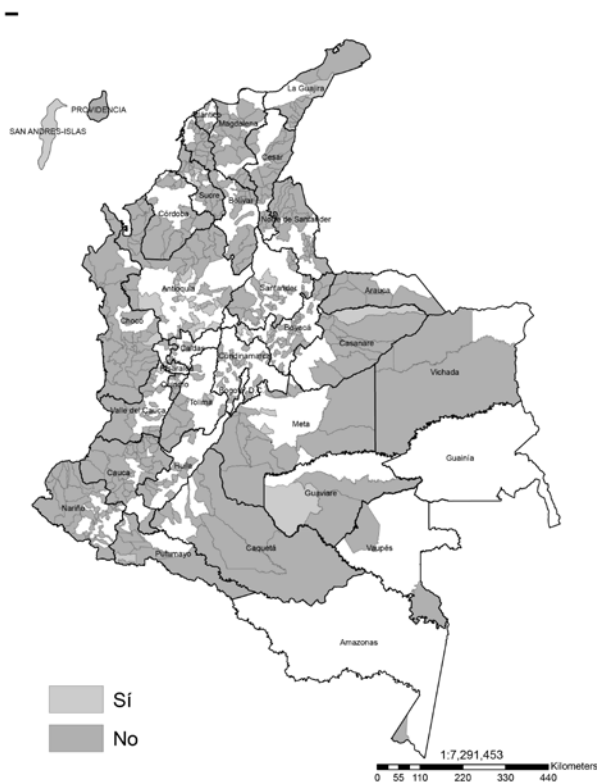
de los planes de desarrollo departamentales y distritales formulados para el periodo 2008-2011, incluyeron el fomento a las artes.

94%

de los planes de desarrollo departamentales y distritales formulados para el periodo 2008-2011, incluyeron el fomento a la música y a las bibliotecas.

En cuanto a los procesos de planificación, expresado en la inclusión del componente cultural en el plan de desarrollo municipal y la elaboración de planes territoriales de cultura a mediano plazo, se encontró en la información recopilada por la Estrategia de Promotores Regionales, sobre un universo de 525 municipios del país, lo siguiente: 92% de dichos municipios (483) no cuentan con planificación cultural a largo plazo; mientras que solamente 8%, es decir, 42, cuentan con un proceso de planificación cultural a largo plazo (mapa 2.4).

Mapa 2.4 Existe planificación cultural a largo plazo EPR 2013



Fuente: Ministerio de Cultura, Dirección de Fomento Regional, Estrategia de Promotores Regionales.

En esa medida, aunque se presentan avances en el proceso de planeación cultural,

hay disparidades: la planeación cultural es más fuerte en ciudades capitales que en pequeños municipios.

El grado de desarrollo cultural de las ciudades capitales y los departamentos, se evidencia en el avance de la planeación cultural, que incluye el componente cultural en el Plan de Desarrollo y la elaboración de planes decenales (por solo mencionar algunos ejemplos, Bogotá, Cali, Caquetá, Casanare, Huila, Medellín y Tolima, están en proceso o han formulado planes decenales de cultura). En los pequeños municipios la situación es inversa.

Debilidad en la planificación cultural a largo plazo para la ejecución de las políticas nacionales.

La culminación del Plan Nacional de Cultura 2001-2010, plantea la pregunta por el significado y la importancia de un instrumento de este tipo. La evaluación realizada por el Ministerio de Cultura sobre la ejecución del plan indicaba la necesidad de contemplar temas como la sostenibilidad, la relación economía y cultura, la generación de capacidades relacionadas con la gestión pública, la dimensión global de la cultura, la información, la formación, y la intersectorialidad como elementos centrales a tener en cuenta en un futuro proceso de planificación del sector.



2.4

Los procesos de financiación cultural

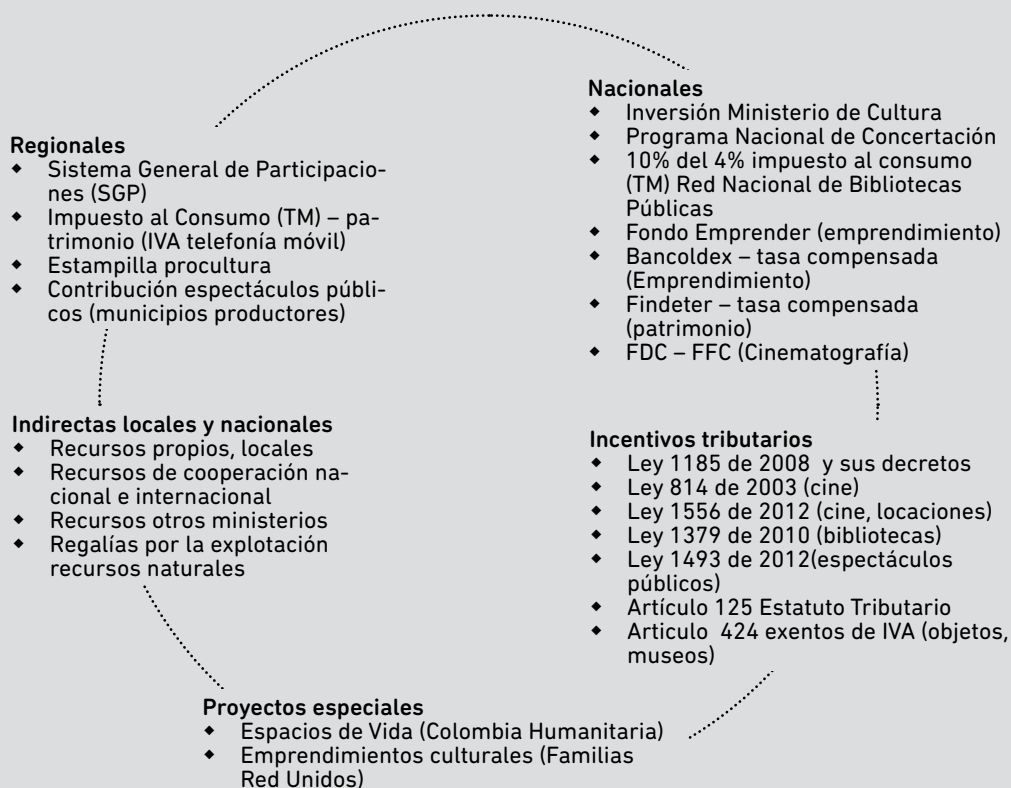
La financiación se entiende como la identificación y canalización de los recursos públicos y privados nacionales, territoriales e internacionales para la ejecución de los programas y proyectos culturales (Decreto 1589 de 1998). De esta forma, la cultura requiere de fuentes de financiación para la ejecución y sostenibilidad de las políticas, programas y proyectos, a continuación se hace un barrido de la oferta actual y del comportamiento de las fuentes en los últimos años.

La financiación de la cultura en Colombia tiene múltiples orígenes. Respecto a la inversión pública en cultura, existen fuentes de financiación

de carácter nacional y regional, así como fuentes indirectas e incentivos tributarios establecidos por ley de la República.

Como se observa en el gráfico 2.9, las fuentes son diversas y han aumentado en forma considerable en los últimos años. Entre estos recursos, se destacan los provenientes de la Ley del Cine, el impuesto al consumo de telefonía móvil para patrimonio y bibliotecas; el número de estampillas procultura que ha venido aumentando en los municipios; las contribuciones por espectáculos públicos, reglamentada por la Ley 1493 de 2012; los incentivos tributarios; la inclusión de líneas de crédito y financiación de iniciativas de emprendimiento cultural como las del Fondo Emprender o Bancoldex, así como las alianzas público privadas, además de las fuentes tradicionales del Sistema General de Participación.

Gráfico 2.9 Fuentes de financiación del sector cultural



Fuente: Ministerio de Cultura, Oficina de Planeación.

En las tablas 2.5 y 2.6 y en los gráficos 2.10 y 2.11 se identifica la información relevante sobre la financiación pública de la cultura en Colombia

Tabla 2.5 Porcentaje de recursos para cultura vía recursos del Sistema General de Participaciones

Normatividad	Ley 715 de 2001	Ley 1176 de 2007	Ley 450 de 2011
Sectores	% Asignación		
Educación	58,5	58,5	58,5
Salud	24,5	24,5	24,5
Agua potable		5,4	5,4
Propósito general (PG)	17	11,6	11,6
Cultura	3% de PG	3% de PG	3% de PG
Total	100	100	100

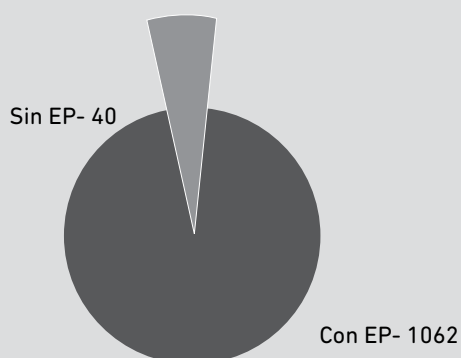
Fuente: Ministerio de Cultura, Oficina de Planeación.

366.334 millones de pesos

son los recursos para cultura provenientes del Sistema General de Participaciones entre 2008 y 2012.

Gráfico 2.10 Cobertura de la estampilla procultura en el país

Estampilla procultura



Fuente: Ministerio de Cultura, Dirección de Fomento Regional, 2012.

Por otra parte la estrategia a la cual ha recurrido el sector para aumentar sus recursos ha sido la generación de “impuestos y contribuciones parafiscales”, que gravan obligatoriamente distintas actividades económicas y que se representan en ingresos que tienen una destinación exclusiva y específica hacia el sector. En este grupo se destacan la estampilla procultura, el impuesto al consumo a la telefonía celular (antiguo IVA) y la contribución parafiscal de espectáculos públicos.

742.489 millones de pesos

es el recaudo reportado de la estampilla procultura entre 1997 y 2012.



Tabla 2.6 Distribución de los recursos del consumo a la telefonía móvil

Sobretasa	Distribución (%)		Destinación	A quién se giran	
4%	10%	Creación, fomento y fortalecimiento de bibliotecas públicas.		Mincultura	
	90%	75%	Planes, programas y proyectos deportivos en el nivel nacional.	Coldeportes	
		25%*	50%	Programas de fomento y desarrollo deportivo e infraestructura.	Departamentos y Distrito Capital
			50%**	Fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística, dándole aplicación a la Ley 1185 de 2008.	

Fuente: Ministerio de Cultura, Oficina de Planeación.

*25%: del total de estos recursos se deberán destinar mínimo un 3% para el fomento, promoción y desarrollo del deporte, la recreación de deportistas con discapacidad y los programas culturales y artísticos de gestores y creadores culturales con discapacidad.

**50%: los municipios y/o distritos cuyas actividades culturales y artísticas hayan sido declaradas como patrimonio cultural inmaterial de la humanidad por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), tendrán derecho a que del porcentaje asignado se destine el 50% para la promoción y fomento de estas actividades.

Impuesto al consumo a la telefonía móvil.

Contribución parafiscal de espectáculos públicos.

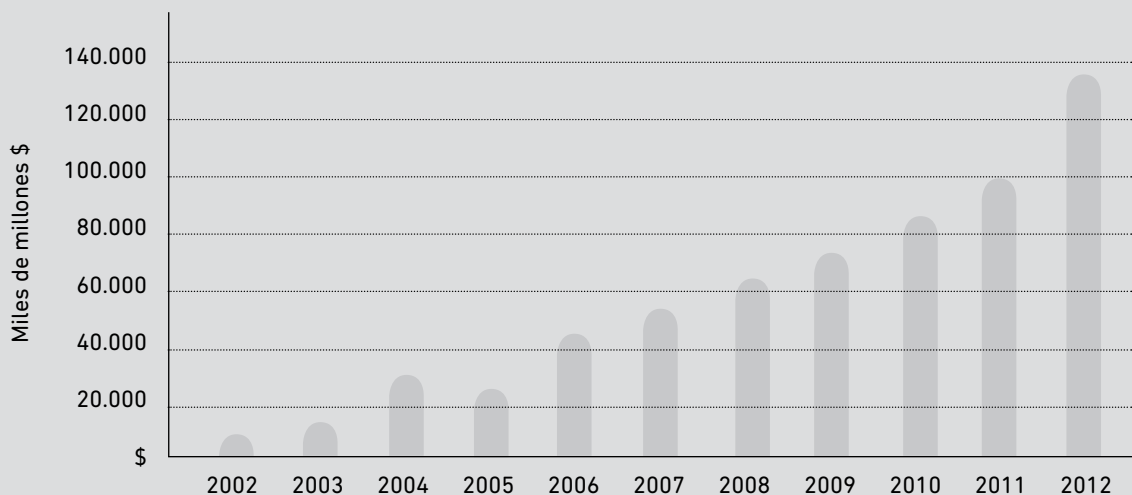
145.038 millones de pesos

es el recaudo reportado por consumo a la telefonía móvil entre 2003 y 2012.

20.471 millones de pesos

es el recaudo reportado por Ley del Espectáculo Plúbico en 38 municipios de 19 departamentos para 2012.

Gráfico 2.12 Inversión Ministerio de Cultura 2002-2012



Fuente: Ministerio de Cultura, Oficina de Planeación.

Por otra parte, se encuentran el presupuesto asignado a cultura por ingresos corrientes. En este componente, se observa un aumento progresivo del presupuesto del Ministerio de Cultura desde 10.329 millones de pesos en 2002 hasta 138.176 millones en 2012.

Presupuesto de inversión del Ministerio de Cultura entre 2002 y 2012.

657.535 millones de pesos

es el presupuesto de inversión total del Ministerio de Cultura entre 2002 y 2012.

Consolidado de la inversión cultural en Colombia.

En esa medida, aunque se presentan avances en los procesos de financiación cultural,

la información relativa a la inversión privada en cultura es insuficiente.

En la documentación de los procesos de financiación de la cultura existen carencias en las estadísticas consolidadas de la inversión que realiza el sector privado en cultura. Hasta el momento, no ha sido posible levantar un diagnóstico que

indique el monto de dicha inversión, las actividades hacia las cuales fue destinada y su impacto en el sector. Se reconoce que, por ejemplo, por concepto de responsabilidad social empresarial, los empresarios están invirtiendo cada vez más recursos en procesos culturales. Documentar y conocer esa realidad es una urgencia para las entidades responsables de las políticas culturales del país (gráfico 2.13).

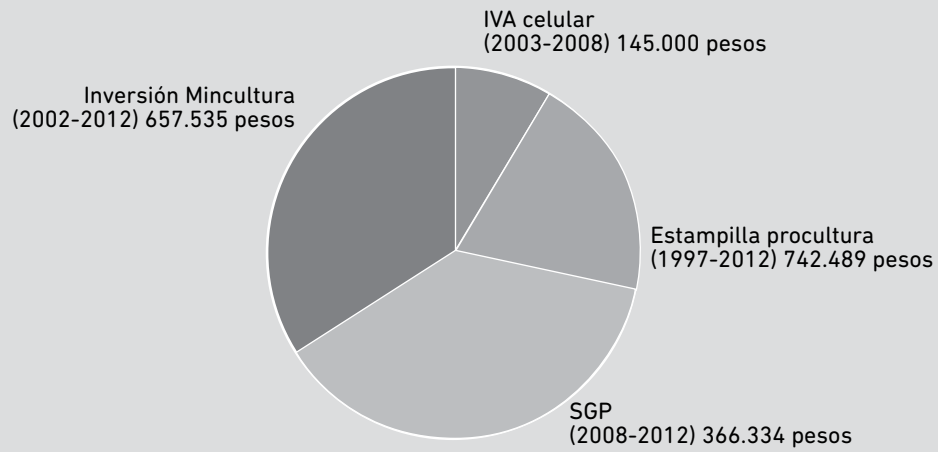
Mecanismos para el uso de las fuentes con destinación específica para la cultura complejos,

pese a la importancia de las fuentes de financiación específicas para el sector, también se observan barreras y limitaciones que impiden el uso eficiente de dichos recursos. A manera de ejemplo, la ejecución de los recursos por concepto del impuesto al consumo a la telefonía celular, o por estampilla pro cultura, han tenido obstáculos de distinto orden: normativo, técnico y administrativo. A eso se asocia que en ocasiones, los procedimientos para la inversión son complejos para los encargados de su ejecución.

El uso de incentivos tributarios relativos a mecenazgo y donaciones es bajo,

pese a que el estatuto tributario de Colombia plantea algunos beneficios para quienes realicen donaciones y aportes a actividades de tipo cultural, dichos incentivos son de un uso restringido. Algunos de los factores asociados a esta situación son el desconocimiento de la norma, la complejidad en su aplicación, e incluso, un desinterés por parte de los posibles donantes. Una vez más es importante documentar esta situación dado que la información existente a la fecha es insuficiente.

Gráfico 2.13 Consolidado inversión cultural en Colombia



Fuente: Ministerio de Cultura, Oficina de Planeación.





3. Tensiones de carácter estructural

En el proceso de participación se identifican situaciones y condiciones que han acompañado al Sistema Nacional de Cultura desde su origen.

Estas situaciones pueden hacerse extensivas a cualquier proceso de participación en Colombia o el mundo y por su naturaleza estructural y compleja, puede decirse, que no son problemas en sí, sino condiciones propias del contexto de país y que en consecuencia, su solución definitiva está por fuera de la gobernabilidad del sector.

Cualquier ajuste, modificación o rediseño de la estructura del sistema deberá tomar en cuenta estas realidades como factores de inestabilidad natural en un proceso eminentemente social y político; podrá plantear alternativas para aminorar el impacto en la ejecución de las acciones y para la articulación del sector con intervenciones estructurales de país que contribuyan a transformar las condiciones en el mediano y largo plazos.

Tensiones entre el modelo tradicional de gobierno de la democracia representativa y los modelos recientes de gobernanza de la democracia participativa.

La participación es uno de los procesos más desarrollados en el sector, sin embargo, una de las debilidades planteadas en forma reiterada en los diagnósticos participativos, se centra en el carácter consultivo y no decisorio de los espacios y ejercicios de participación; se percibe que los acuerdos concertados no se reflejan en la toma de decisiones, en la distribución de los presupuestos y en la implementación de las acciones.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Cultura Política, aplicada por el DANE en 2011, se observa que:

El 26,0%

de las personas de 18 años y más está de acuerdo con la afirmación de que la participación no aporta nada a la solución de los problemas de la comunidad (DANE, 2011).

los espacios de participación no tienen la capacidad para canalizar y representar los intereses, las demandas y propuestas ciudadanas.

La diversidad de intereses, necesidades, demandas, ideas y propuestas de la ciudadanía y los agentes culturales, superan las capacidades de los espacios de participación, de los consejos de cultura para reconocerlos, articularlos e interpretarlos en las dinámicas de concertación de políticas y proyectos de inversión; sumado a las limitaciones de los representantes elegidos para desarrollar dinámicas constantes de comunicación con sus representados, generando el posicionamiento de agendas particulares restringidas.

62,2%

de las personas de 18 años y más están de acuerdo con la sentencia de que los ciudadanos participan siempre y cuando tengan un beneficio particular (DANE, Encuesta de Cultura Política, 2011).

Capacidades limitadas de la ciudadanía y los agentes culturales para interactuar y construir colectivamente lo público.

Esta condición se concentra en aspectos asociados a limitaciones en las competencias ciudadanas de los agentes culturales para la participación; se evidencia también en la institucionalidad pública, en los ámbitos nacional, departamental y municipal, que no han desarrollado actitudes ni aptitudes para reconocer, impulsar y fortalecer la participación.

La cualificación de los agentes participativos es otra de las variables relacionadas con el desarrollo de capacidades; sin embargo es un tema complejo: más allá de la formación académica, los conocimientos específicos sobre los estudios culturales o las políticas públicas, los participantes en el sistema, deberían orientarse por el ejercicio de la ciudadanía, la defensa de lo público y del bien común.

Este tema ha sido debatido en diversos escenarios académicos, institucionales y ciudadanos y se ha identificado a la escuela como el lugar propicio para la construcción de la ciudadanía, como el nicho primario donde los niños y los jóvenes se forman como ciudadanos; lo que se puede

hacer desde las entidades después, con población tan diversa, jóvenes, adultos, adultos mayores, población rural; son ejercicios paliativos de “cualificación”, que como se ha evidenciado, no logran tener impacto en los comportamientos de las personas que hacen parte de los espacios de participación y en las dinámicas de concertación de los mismos.

Otro aspecto importante a tener en cuenta, son los niveles organizativos y la capacidad de concertar agendas colectivas en agentes, sectores, grupos poblacionales y étnicos, los cuales son precarios. Se tienen unos agentes fragmentados, desorganizados, con bajos niveles de autorregulación, altos niveles de informalidad y con enormes dificultades para sostenerse, lo que afecta negativamente las dinámicas de participación en el sistema. Es difícil generar procesos de planificación participativa sostenibles que produzcan transformaciones reales, cuando estos se adelantan con organizaciones e individuos con debilidades para sostener sus propias iniciativas y con inestabilidad constante.

La calidad y dinamismo de la participación ciudadana es un indicador, una consecuencia de los avances en el capital social; a menores índices de organización social, de generación de vínculos e iniciativas de confianza entre ciudadanía y entre esta y la institucionalidad pública, menores serán los niveles de calidad y movilización de la participación.

67,3%

de las personas de 18 años y más no formaron ni han formado parte de alguna organización o grupo en el último año (DANE, Encuesta de Cultura Política, 2011).

Los modelos de participación son altamente vulnerables y poco sensibles.

La ciudadanía y la propia institucionalidad tiende a calificar los procesos y espacios de participación de manera superficial, sin darse cuenta que lo que ocurre en los espacios, el nivel de discusión y la priorización de temas, necesidades y propuestas, es una simple manifestación del estado de la gestión del sector y una radiografía del nivel de la organización y de la capacidad de los agentes culturales.

El proceso de participación del sector cultura es altamente vulnerable, en términos de su fragilidad frente a las dinámicas del entorno y a las apreciaciones que relacionan las problemáticas del sector con las problemáticas del sistema; a modo de ejemplo, cuando una persona está insatisfecha con las convocatorias, en su relación con los alcaldes municipales o la calidad e impacto de los eventos y festivales, se suele asociar dichas situaciones a una supuesta “ineficacia del sistema”, cuando en realidad estas problemáticas sectoriales tienen más que ver con las debilidades en los procesos sectoriales en las artes o el patrimonio, que con el proceso de participación en sí mismos.

La sensibilidad tiene que ver con la capacidad del modelo para responder de manera rápida y eficaz a las condiciones del entorno, que en el caso de los modelos de participación en general y del sector cultural en particular son bajos; las exigencias ciudadanas siempre superarán las capacidades institucionales de reacción y las dinámicas interculturales del país y sus regiones, se mueven a velocidades que superan los mecanismos de los modelos de participación establecidos.

Dispersión de espacios de participación y desconocimiento de su existencia por parte de la ciudadanía en los territorios.

Los procesos participativos en el ámbito territorial son sectorizados, las relaciones entre los distintos espacios de participación se dan más en el plano de la competencia, por aumento de

presupuesto para su sector y posibilidades de acceso a recursos, que en términos de colaboración para articular acciones y concertar propuestas estratégicas de impacto.

Al tiempo, las estrategias de convocatoria para la conformación de los espacios de participación es limitada y la socialización y visibilización de su gestión es mínima, lo que hace que la ciudadanía en general no tenga conocimiento sobre la gestión de los representantes elegidos y que los consejeros sientan que su trabajo es poco valorado.

57,3%

de personas no conocen ni han escuchado hablar de algún espacio de participación ciudadana (DANE, Encuesta de Cultura Política, 2011).



Tensión entre lenguajes, metodologías y tiempos para la planificación pública y las maneras cómo planifican los agentes de la sociedad civil representados en los espacios de participación.

La tensión entre la planificación “fría”, que prioriza lo racional, basada en datos, indicadores, metas, cronogramas, líneas de inversión, vigencias fiscales, planes operativos de inversión, sistemas de gestión de calidad, utilizada por las oficinas de planeación de los entes territoriales y las instancias responsables de la cultura en los ámbitos municipal, departamental y nacional; riñen permanentemente con las dinámicas de planeación de la ciudadanía, que se basan más en argumentos emocionales, con diagnósticos contruidos desde la percepción, la etnografía y la vivencia directa en el territorio.

Las organizaciones sociales y los individuos que hacen parte de los espacios de participación y la ciudadanía en general, no conocen, y en consecuencia, no comprenden la terminología institucional, lo que ocasiona bloqueos permanentes en el diálogo y la negociación a la hora de formular políticas, concertar proyectos e implementar acciones

3.1

Tensiones relacionadas con la gestión del modelo

Los marcos políticos, éticos, institucionales que orientan el Sistema Nacional de Cultura, proponen un modelo de gobernanza cultural, el marco normativo y los diseños institucionales han intentado ser creativos, para abrir espacios a la participación ciudadana, no solo desde la perspectiva política de asesoría e incidencia en las políticas culturales, sino desde una mirada más amplia de participación en las convocatorias para concursos del Ministerio de Cultura como el Programa de Estímulos, el Programa Nacional de Concertación y en otra variedad de acciones gestadas desde las direcciones y grupos de trabajo, que se han convertido en ejemplo para otros procesos de participación en el país.

Sin embargo, entre los principios y objetivos del Sistema Nacional de Cultura y las acciones de implementación del mismo, todavía se presenta una gran distancia.



4.

Ideas, reflexiones y recomendaciones

En este apartado se proponen acciones para responder a las problemáticas relacionadas con las tensiones y bloqueos de gestión, que contribuyan a aminorar los impactos de las condiciones estructurales.

Las ideas propuestas deben comprenderse de manera sistémica, ya que responden a las problemáticas de manera integral, rompiendo la relación causal que tradicionalmente se utiliza y que limita las posibilidades de la prospectiva.

No son rutas unidireccionales y aisladas, sino son cursos de acción que se entrecruzan y se alimentan sinérgicamente.

Supuestos que han orientado el proceso y los ajustes del modelo.

Los supuestos son las condiciones que contribuyen o dificultan la ejecución de una política, un proyecto o un modelo de intervención pública; pueden aportar al éxito del proyecto o poner en riesgo su factibilidad, viabilidad o sostenibilidad.

En el caso del Sistema Nacional de Cultura, los supuestos que se plantearon para que la participación y el cumplimiento de los objetivos de los espacios de participación fueran alcanzables, se pueden resumir así:

- ♦ Las instituciones del sector están dispuestas a recibir las asesorías y concertar las políticas, programas, proyectos y líneas de inversión con los espacios de participación y la ciudadanía en general.
- ♦ Los gobernantes y gerentes públicos en los diferentes ámbitos municipal, departamental y nacional, ven en la participación una

oportunidad y colaboran con los procesos de trabajo de los consejos.

- ♦ El sector cuenta con organizaciones fuertes, capaces de desarrollar dinámicas de trabajo articulado y de representación de intereses colectivos.
- ♦ Los consejos de cultura son altamente representativos y articulan las agendas y propuestas de los sectores.
- ♦ Los consejos en el nivel local son capaces de movilizar a los agentes del campo y la ciudadanía, afectar las decisiones públicas y posicionar a la cultura en la agenda pública local.
- ♦ A mayor número de espacios de participación y de grupos étnicos y poblacionales incluidos, mayor representación y reconocimiento de la diversidad.

A la hora de hacer un balance de los resultados en la ejecución del modelo, es fundamental revisar estos supuestos, verificar cómo se han comportado en la práctica y si han potenciado o limitado las acciones y el cumplimiento de los objetivos.

Para proyectar los ajustes en el corto, mediano y largo plazos es necesario identificar primero cuáles son los supuestos reales desde los cuales se formularan las estrategias.

Fortalecer las capacidades institucionales.

- ♦ Motivar, cualificar el trabajo y fortalecer la gestión de las secretarías técnicas, dándoles un lugar prioritario a la

participación dentro de las agendas de las entidades del sector.

- ◆ Implementar un plan de mejoramiento que identifique las acciones correctivas y preventivas para mejorar la gestión de cada espacio de participación.
- ◆ A diferencia de otros procesos, el de participación está reglamentado por dos decretos (1782 de 2003 y 3600 de 2004); sin embargo es necesario formalizar un mecanismo al interior del Ministerio de Cultura para definir procedimientos de ejecución, seguimiento y evaluación periódica a las acciones de fortalecimiento del proceso de participación.
- ◆ Conformar un equipo intraministerial para poder articular e implementar acciones de intervención directa en los espacios de participación.
- ◆ Implementar ejercicios de presupuesto participativo en el sector, en los ámbitos departamentales y municipales, de manera articulada con las políticas y los lineamientos del Ministerio de Cultura.
- ◆ Formular planes de trabajo que orienten la gestión de los consejos.
- ◆ Proponer estrategias de articulación de los consejos de cultura a los procesos de participación de los territorios; a partir del diálogo y la capacidad de movilización ciudadana.

Conectar las prácticas y los hechos participativos con las prácticas y hechos culturales.

- ◆ Implementar acciones de participación, acercamiento de la ciudadanía a los asuntos públicos de la cultura en los diferentes ámbitos territoriales en espacios y escenarios donde cotidianamente se reúnen o asisten las personas de manera masiva (teatros, bibliotecas, escuelas de formación artística locales, eventos masivos).

- ◆ Las entidades del sector deben acordar el menú de opciones de participación que generará durante el año, de manera complementaria a los espacios de participación formales, y proyectar el cronograma y los escenarios, lugares o eventos en los que se realizarán. Estas acciones pueden ser de información, consulta, concertación, decisión o rendición de cuentas.
- ◆ Identificar y desarrollar los epicentros de participación cultural (EPC). Un epicentro es un lugar, un escenario o un espacio, físico o virtual, donde potencialmente se pueden diseñar e implementar estrategias y acciones de participación de manera permanente, en los niveles de información, consulta, concertación o decisión, en torno a los asuntos públicos de la cultura en el país, sus municipios y departamentos, o para la generación de iniciativas ciudadanas que busquen dialogar, intervenir y aportar a lo público. Las acciones implementadas en los EPC deben generar efectos expansivos y replicas participativas en su área de influencia, sea esta sectorial, territorial o virtual.

Deben desarrollarse en lugares donde se encuentren cotidianamente y de manera periódica, las personas (formadores, creadores, artistas, guías, curadores, grupos étnicos, sectores sociales y etarios, estudiantes, beneficiarios de proyectos, espectadores, públicos, ciudadanía en general), en torno al desarrollo de actividades o acceso a la oferta, en las diversas dimensiones de las prácticas artística, culturales (oferta de formación formal, informal y para el trabajo y el desarrollo humano; programación artística; circulación y apropiación del patrimonio; visibilización y transmisión de prácticas culturales, etcétera). Pueden ser potenciales EPC, las salas de teatro, las galerías, los centros culturales, las casas de la cultura, los museos, las universidades, las instituciones de educación técnica y de formación para el trabajo y el desarrollo humano,

las bibliotecas, los cine clubes, los colegios, los salones comunales, los centros comunitarios, las redes y sitios virtuales de discusión y producción de contenidos culturales, entre otros.

Profundizar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

- ◆ Implementar una estrategia de participación virtual para el sector, que permita generar canales de información, interacción y consulta permanente con la ciudadanía. Esta acción debe hacerse de manera articulada con el sistema de información sectorial y los demás sistemas creados.
- ◆ Definir sectorialmente el menú de temas y consultas que se desarrollarían a través de medios electrónicos y virtuales. Los sitios y páginas web del Ministerio de Cultura y las entidades del sector son escenarios privilegiados para comunicar e informar; deben convertirse en espacio para la producción y circulación de contenidos que generen valor público; de igual manera, deben ser escenarios virtuales para el encuentro, la deliberación y la consulta sobre los asuntos públicos de la cultura. Las entidades del sector deben definir el menú de temas a poner en conocimiento y discusión ciudadana; también deben definir el alcance de la participación virtual (información, consulta, asesoría, concertación, decisión).
- ◆ En los ámbitos municipal y departamental, donde las condiciones de movilidad son complejas, deben implementarse acciones de uso y aprovechamiento de los medios virtuales para facilitar la gestión y las dinámicas de encuentro y reunión de los consejos.

Formular agendas colectivas de trabajo en cada espacio de participación.

Cada consejo debe concertar la agenda de prioridades que orientarán su gestión durante el año; esta agenda debe guiar el trabajo de los delegados

que el consejo envíe a otros espacios de participación de carácter departamental, regional, nacional o intersectorial.

Fortalecer los espacios y mecanismos de articulación del sistema.

Mejorar la gestión del Consejo Nacional de Cultura y los demás espacios de participación del nivel nacional, para que fortalezcan su papel de articuladores entre las políticas nacionales, los sectores, las poblaciones y los territorios.

Menos espacios de participación formal y mayor participación ciudadana directa.

Es necesario racionalizar el número de espacios formales de participación, buscando romper la subsectorización propia del sector, generando espacios integrales donde tengan posibilidad de encontrarse las múltiples expresiones de la diversidad, desde las prácticas culturales, las prácticas artísticas y patrimoniales, además de las nuevas tendencias y maneras de expresión de las poblaciones y los grupos identitarios.

La institucionalidad cultural en todos los ámbitos territoriales, con el acompañamiento y orientación de los consejos, debe adelantar ejercicios de diálogo, consulta y concertación permanente con la ciudadanía, en escenarios presenciales y virtuales. En el mismo sentido, debe profundizarse en ejercicios de presupuesto participativo y otros mecanismos de democracia directa, que fortalezcan la gobernanza cultural en los territorios.

Articular acciones, integrar agendas y movilizar a la ciudadanía en los procesos de participación municipal y departamental.

Uno de los retos del sector cultural está en dejar de pensarse endógenamente y abrir las posibilidades de diálogo e interacción con los agentes y procesos de desarrollo en el territorio, enfrentar este reto, pasa por integrarse a los procesos y espacios de participación que se adelantan, no

solo en materia cultural, sino también en temas ambientales, económicos, sociales, de ordenamiento territorial y de integración regional, entre otros. El papel de los consejos y de la institucionalidad cultural tendrá que estar apuntando a que los agentes culturales y la ciudadanía participen activa y masivamente, para visibilizar y posicionar la dimensión cultural del desarrollo en estos procesos.

Activar procesos de movilización ciudadana en juntas de acción comunal y en las juntas administradoras de propiedad horizontal.

Las juntas de acción comunal, con más de cincuenta años de trabajo son una de las organizaciones sociales de mayor tradición en el país, las cuales han liderado grandes transformaciones en las condiciones de vida de los barrios, desde la práctica permanente de la participación ciudadana.

Según datos del Ministerio del Interior, en el país existen alrededor de 45.000 juntas de acción comunal registradas; con relación a la propiedad horizontal, solamente en Bogotá existen más de 36.000 conjuntos residenciales, en los cuales habitan entre 3 y 3,5 millones de habitantes⁶.

Para fortalecer los procesos de participación ciudadana en los asuntos públicos de la cultura es fundamental promover interacciones con las Juntas de Acción Comunal y las juntas administradoras de propiedad horizontal en los 1101 municipios del país, a partir de la activación y fortalecimiento de sus comités de cultura. Con esta iniciativa se puede aumentar la movilización social de los territorios entorno a la valoración de la cultura y a la priorización de proyectos culturales dentro de los planes de gestión de las Juntas de Acción Comunal y de propiedad horizontal.

6 Proyecto de Acuerdo N.o 41 de 2009 "Por medio del cual se establece el sistema de participación de la población de propiedad horizontal en el distrito capital y se dictan otras disposiciones".

Profundizar en ejercicios de gestión del conocimiento y en la identificación de buenas prácticas.

Para poder hacer ejercicios de seguimiento, evaluación y ajuste permanente, es necesario implementar iniciativas de caracterización de agentes y dinámicas de participación en el Sistema Nacional de Cultura; de igual manera, se hace necesario fortalecer los procesos de sistematización de experiencia y la identificación y visibilización de buenas prácticas.

Definir el papel de las casas de la cultura y de los fondos mixtos en el contexto actual de los modelos de gestión de la cultura.

Es prioritario caracterizar el trabajo de las casas de la cultura y resignificar su papel en el territorio, potenciando las posibilidades que tienen para transversalizar las políticas culturales desde el enfoque de cultura y desarrollo.

De igual manera, es fundamental repensar el papel de los fondos mixtos y evaluar su capacidad de diálogo y aporte en escenarios de emprendimiento, responsabilidad social y alianzas público-privadas que en 1997 todavía eran incipientes, pero que hoy son el eje de las acciones de gestión de recursos privados para la cultura.

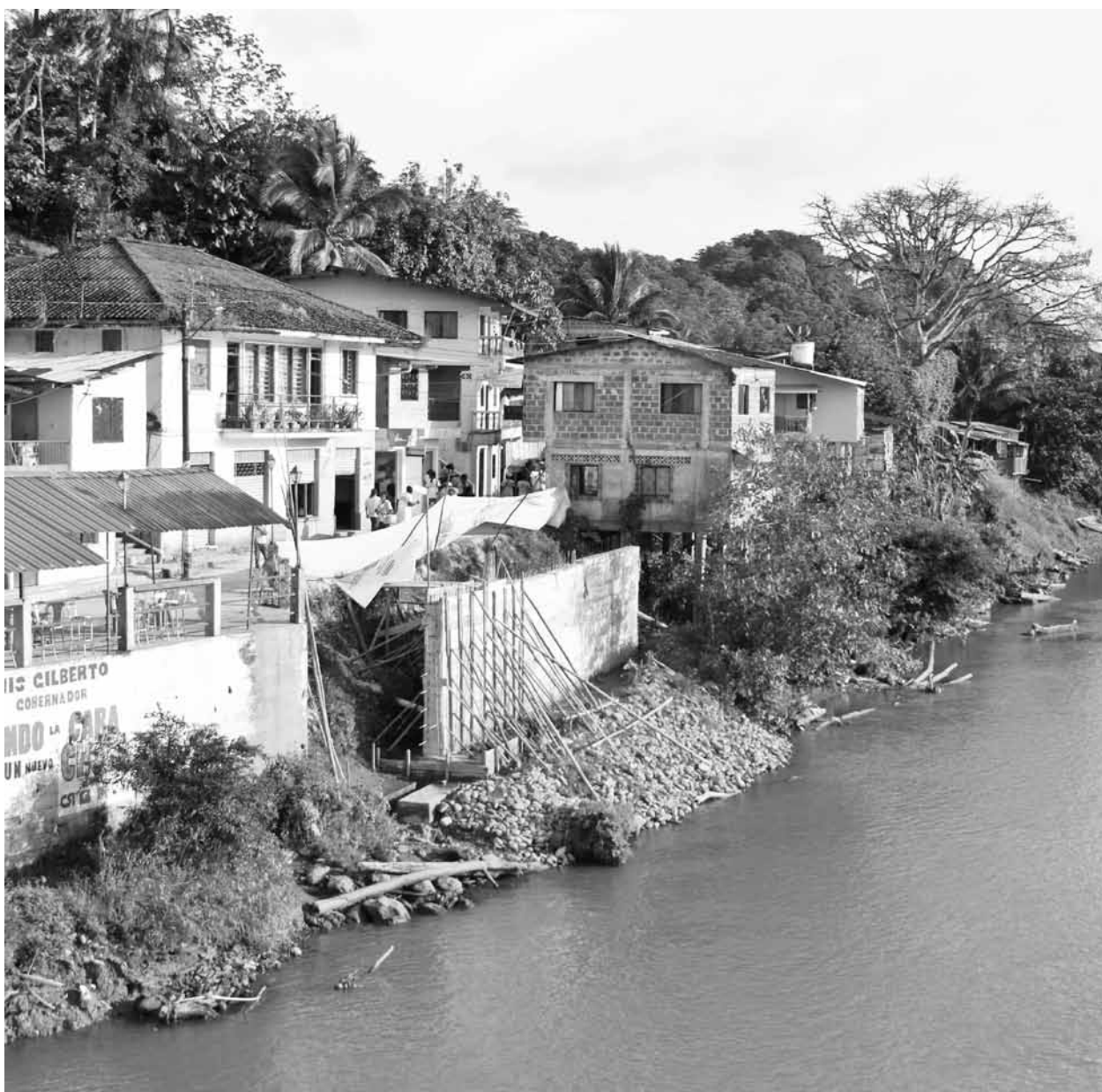
Revisar y ajustar el marco normativo que reglamenta el Sistema Nacional de Cultura.

- ◆ Ajustar los decretos y resoluciones que reglamentan la Ley General de Cultura, en lo que se refiere a los consejos de cultura.
- ◆ Unificar marcos normativos, equiparar funciones, unificar periodos y fechas para la elección y conformación de todos los consejos en el ámbito nacional.
- ◆ Revisar y ajustar la Ley General de Cultura, especialmente, en su título IV –De la gestión cultural–, ya que tiene limitaciones que impiden que el SNCU sea la gran plataforma de participación en cultura que requiere el país. Lo anterior incluye además la revisión

de otras normas, por ejemplo, la Ley de Patrimonio y de la Ley de Archivos, a fin de armonizar las disposiciones allí contenidas y articular efectivamente la multiplicidad de sistemas existentes.

- ◆ El ajuste a la Ley General de Cultura debe hacerse con propuestas construidas de abajo hacia arriba, que reconozcan la diversidad

de las personas, los territorios, las geografías; las expresiones y manifestaciones tradicionales y las nuevas ciudadanías, en las que se les dé un lugar a la gestión regional, al uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación, y se fortalezca un modelo de gobernanza cultural desde el enfoque de cultura y desarrollo.





Bibliografía

- Alcocer, Marta. (1998). Investigación acción participativa. En: Galindo Cáceres, Jesus (ed.). *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*. México: Prentice Hall, 433-464.
- Bauman, Zygmunt. (2002). *La cultura como praxis*. Buenos Aires: Editorial Paydos. 374 pp.
- Boisier, Sergio. (2001). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? Artículo publicado en Ma-doery, Óscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Editorial Homo Sapiens, Argentina.
- Bosier, Sergio. (2003, octubre). ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? Publicado en la Revista del CLAD *Reforma y Democracia* (27). Caracas.
- Bravo de Hermelin, Marta Elena. (2008) *Itinerarios culturales 1985-2007. Voces y presencias*. Medellín: Lealón. Publicado mediante convenio entre la Gobernación de Antioquia-Dirección de Fomento a la Cultura; Comfenalco-Antioquia, Universidad Nacional de Colombia y Universidad de Antioquia.
- Bravo de Hermelin, Marta Helena; Jaramillo, María Adelaida y Bolívar Edgar. (2008). Trayectos, consolidación y apertura al desarrollo cultural de la región. Universidad y política cultural en Colombia. En: *Políticas Culturais*. Revista, 2 (1), 34-58 [Disponible en: www.politicasculturais-mrevista.ufba.br].
- Canelas, Rubim; Albino, Antonio y Rubens, Bayardo. (2008). *Políticas culturais na Iberoamérica*. Salvador: Coleção Cult. Edufba.
- Cano, Luisa Fernanda. (2008, julio-diciembre). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33. Instituto de Estudios Políticos. Medellín: Universidad de Antioquia, 147-177.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2002). Documento Conpes 3162 de 2002. Lineamientos para la sostenibilidad del Plan Nacional de Cultura 2001-2010 *Hacia una ciudadanía democrática cultural*. Bogotá.
- Easton, David. (1992). Categorías para el análisis sistémico de la política. En: Batlle, Albert. *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Editorial Ariel, 224.
- Fals Borda, Orlando. (1985). *Conocimiento y poder popular*. Bogotá: Siglo XXI.
- Fals Borda, Orlando. (1986). *Investigación participativa* (con Carlos R. Brandao). Montevideo: Instituto del Hombre.
- Geurts, L. y Joldersma, Cisca. (2001). Methodology for participatory policy analysis. *European Journal of Operational Research*, 128, 300-310.
- Haefner, Carlos. (2000, septiembre). La descentralización y la planificación del desarrollo regional ¿ejes de la modernización de la gestión pública? Algunas notas sobre su discusión. *Revista MAD* (3). Santiago de Chile: Departamento de Antropología, Universidad de Chile.
- Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura). (1992). Colombia: el camino de la paz, el desarrollo y la cultura hacia el siglo XXI. Plan Nacional de Cultura 1992-1994. Bogotá: Colcultura.
- Jaramillo González, María Adelaida. (2012). Políticas culturales y nuevos aprendizajes sociales. Ponencia presentada en el VI Coloquio Internacional sobre Políticas Públicas: gobernanza, políticas públicas y territorio. Inédita. Cali.
- Jaramillo González, María Adelaida. (2012). Al otro lado de la línea. Ponencia presentada en el Seminario Universidad, Cultura y Desarrollo. Universidad Industrial de Santander. *Colección Bitácora* (22). Bucaramanga: División Editorial y de Publicaciones UIS.

Kliksberg, Bernardo. (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: BID, FCE.

Martinell, Alfons. (s.f). Aportes de la cultura al desarrollo y la lucha contra la pobreza. Fundación Carolina. Documento para uso de la Maestría en Desarrollo y Cultura de la UTB de Cartagena.

Mena Lozano, Úrsula y Herrera Campillo, Ana Rosa. (1994). *Políticas culturales en Colombia, discursos estatales y prácticas institucionales*. M&H Editoras, primera edición. Ciudad: Editorial Nomos S.A., diciembre.

Ministerio de Cultura. (1998). Sistema Nacional de Formación Artística y Cultural, un proceso en construcción desde la confluencia de los esfuerzos locales. Documento presentado en el Primer Seminario Nacional de Formación Artística y Cultural. Bogotá del 27 al 29 de julio.

Ministerio de Cultura. (2001). Plan Nacional de Cultura 2001-2010. *Hacia una ciudadanía democrática cultural*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Ministerio de Cultura. (2009). Política de casas de cultura. En: *Compendio de políticas culturales*. Bogotá: Ministerio de Cultura.

Ministerio de Cultura. (2010). Compendio de legislación cultural. Bogotá, febrero.

Molina, Ignacio. (1998). *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial.

Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2011). *Batería de indicadores de cultura para el desarrollo en Colombia*. Informe final, 5.

Parsons, Talcot. (1970). *El sistema social*. Londres: Routledge y Kegan Paul.

Romero Cevallos, Raúl R. (2005). ¿Cultura y desarrollo? ¿Desarrollo y cultura? Propuestas para un debate abierto. *Cuadernos PNUD, Serie Desarrollo Humano* (9), Lima: Imprenta San Miguel SRL.

Serres, Michel (1981). Discurso y recorrido. En: Claude Lévi-Strauss (ed.), *La identidad*. Barcelona: Petrel.

Universidad de Antioquia Mesas Regionales de Cultura. (2012). Consolidación de la articulación del Sistema Nacional de Cultura. Documento de trabajo. Medellín.

Velásquez, Fabio (eds.). (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona y Banco Mundial.



- Alba, Ramón I. (2009). Sostenibilidad y cultura: una visión desde lo local. [Disponible en: <http://www.edicionessimbioticas.info/Sostenibilidad-y-cultura-una>].
- Boisier, Sergio. (2004). *Desarrollo endógeno: ¿para qué?, ¿para quién? (el humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo)*. [Disponible en: http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/ponencia_boisier.pdf] (consulta: 5 de noviembre de 2013).
- Compendium. (2012). Cultural policies and trends in Europe. [Disponible en: <http://www.culturalpolicies.net/web/countries.php>] (consulta: 29 de noviembre de 2012).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2012). Encuesta de Cultura Política. Bogotá. Septiembre. [Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen_ECP_11.pdf].
- Educación expandida. (2012). Zemos 98. Rubén Díaz y Juan Freire (ed.) Gráficas Díaz Acosta, Sevilla, 2012. [Disponible en: http://www.alfonsmartinell.com/wordpress/wp-content/uploads/2011/12/APORTES_CULTURADESARROLLO_AMartinell.pdf].
- García Canclini, Néstor. (2005). Últimas noticias del desarrollo cultural. [Disponible en: http://abc.gov.ar/lainstitucion/revistacomponents/revista/archivos/anales/numero03/ArchivosParaImprimir/5_garcia_canclini_st.pdf].
- Hawkes, John. (2001). The Fourth Pillar of Sustainability: cultures essential role in public planning (Cultural Development Network & Common Ground), Common Ground P/L, Melbourne [Disponible en: <http://www.theHumanities.com>].
- Ministerio de Cultura. Ley 397 de 1997. [Disponible en: www.mincultura.gov.co].
- Ministerio de Cultura. (2012). *Compendio de políticas culturales*. [Disponible en: www.mincultura.gov.co] (consulta: 13 de septiembre de 2012).
- Ministerio de Cultura. (2012). Gestión del Ministerio de Cultura en el marco del Plan Decenal 2001-2010, elementos de evaluación. [Disponible en: www.mincultura.gov.co] (consulta: 13 de septiembre de 2012).
- Ministerio del Interior y de Justicia. (2012). Participación ciudadana-acción comunal. [Disponible en: <http://www.mij.gov.co/AsuntosPoliticos/Inicio/ParticipacionCiudadana/AccionComunal/tabid/99/Default.aspx>] (consulta: noviembre de 2012).
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). (2012). Informe del Sistema Nacional de Cultura de Colombia. [Disponible en: <http://www.oei.es/cultura2/colombia/02.htm>] (consulta: 12 de diciembre de 2012).
- Peralta Duque, Beatriz del Carmen. (2008). Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: problemas y perspectivas. Revista *Eleuthera*. 2, enero - diciembre 2008, 167-182. Universidad de Caldas. [Disponible en: http://eleuthera.ucaldas.edu.co/downloads/Eleuthera2_9.pdf].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. *Informe de Desarrollo Humano: la libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. [Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2004/>].
- Presidencia de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. [Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>] (consulta: 11 de noviembre de 2012).
- Presidencia de la República de Colombia. (2005). Visión Colombia Segundo Centenario: 2019. Departamento Nacional de Planeación. Propuesta para la discusión. Tercera edición, septiembre [Disponible en: <http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/colombia/federal/planeacion/VisionColombia202019.pdf>].
- Presidencia de la República. (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 *Prosperidad para todos*. [Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>].







MinCultura
Ministerio de Cultura

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Ministerio de Cultura
Dirección de Fomento Regional www.mincultura.gov.co
fomentoregional@mincultura.gov.co
Carrera 8 No. 8-55

Bogotá D.C., Colombia
Teléfono: (1) 3424100 Ext. 1151
Línea gratuita nacional: 018000 913079
Horario de Atención: Lunes a viernes de 8:00 a.m. a 5:00 p.m.