

**ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SECTOR  
CULTURAL EN COLOMBIA**

**Autora: Ulia Nadehzda Yemail Cortes**

**Código del estudiante: 200418804**

**Director: Alberto Maldonado**

**Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Estudios  
Interdisciplinarios Sobre el Desarrollo**

**Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre el Desarrollo**

**CIDER**

**Universidad de Los Andes**

**Bogotá, Septiembre de 2013**

## **RESUMEN**

La relación entre la descentralización y el sector cultural, obedeció al ajuste general que se produjo en el país en la década de los noventa, más que a una reflexión específica del por qué, el para qué y el cómo conducir este proceso. Este documento propone una mirada detallada del diseño de la descentralización cultural a partir de la identificación de elementos que son propios de este tipo de políticas, y como sus deficiencias y aciertos han sido determinantes en los resultados de la gestión de los municipios en la materia.

**PALABRAS CLAVE:** Descentralización – Políticas culturales - Cultura y Desarrollo.

# **CONTENIDO**

<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>6</b>
<b>1. EVOLUCIÓN INTERNACIONAL Y NACIONAL DE LAS POLÍTICAS CULTURALES .....</b>	<b>10</b>
<b>2. MARCO CONCEPTUAL Y DE ANALISIS .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1. Cultura como un derecho y un impulso para el desarrollo .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2. Políticas Públicas en cultura.....</b>	<b>19</b>
<b>2.3. Conceptualización de la descentralización.....</b>	<b>22</b>
2.3.1. División territorial y creación de entidades territoriales .....	25
2.3.2. Distribución de competencias.....	25
2.3.3. Distribución de recursos.....	27
2.3.4. Participación Ciudadana.....	28
2.3.5. Relaciones intergubernamentales.....	29
<b>3. DISEÑO METODOLÓGICO .....</b>	<b>31</b>
<b>4. LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL EN CULTURAL.....</b>	<b>34</b>
<b>4.1. Marco constitucional y legal.....</b>	<b>35</b>
<b>4.2. Estructura administrativa del sector cultural en el territorio.....</b>	<b>36</b>
<b>4.3. Distribución de competencias para la prestación de los bienes y servicios artísticos y culturales .....</b>	<b>42</b>
<b>4.4. Asignación de recursos para el sector cultural .....</b>	<b>54</b>
<b>4.5. Participación ciudadana .....</b>	<b>61</b>
<b>4.6. Relaciones intergubernamentales.....</b>	<b>65</b>
4.6.1. Asistencia técnica .....	65
4.6.2. Coordinación .....	67
4.6.3. Información del sector y mecanismos de seguimiento, evaluación y control.....	68
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>72</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>75</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>77</b>

## Índice de gráficos

Grafico 1: Sistema Nacional de Cultura.....	12
Grafico 2: Tipo de instancia cultural municipal para 469 municipios de 6ta categoría (2012).....	38
Grafico 3: Operatividad de la institucionalidad cultural .....	39
Grafico 4: Nivel de escolaridad de los encargados de cultura.....	40
Grafico 5: Número de meses que el encargado de cultura ha ejercido su cargo (2012).....	40
Grafico 6: Tipo de vinculación laboral de los encargados de cultura .....	41
Grafico 7: Presupuesto del Ministerio de Cultura 2010-2013 .....	58
Grafico 8: Inversión de los departamentos y municipios en cultura (2009-2012).....	59
Grafico 9: Monto de inversión de recurso en cultura, adicionales a los asignados por SGP (2010) 60	
Grafico 10: Operatividad de los CMCu en los municipios de 6ta categoría (2012) .....	63
Grafico 11: Seguimiento a la ejecución del gasto público (autoevaluación del CMCu).....	64
Grafico 12: Asistencia a las reuniones de los Consejos Municipales de Cultura .....	64
Grafico 13: Estado de compromisos 2010-2011.....	67

## Índice de tablas

Tabla 1: Preguntas orientadoras de la investigación.....	32
Tabla 2: Leyes relacionadas con el sector cultural expedidas a partir de 1997 .....	36
Tabla 3: Asignación de competencias en cultura en la Ley 715 de 2001.....	43
Tabla 4: Distribución de competencias entre nación y entidades territoriales en patrimonio .....	43
Tabla 5: Distribución de competencias entre nación y entidades territoriales en fomento, estímulo y difusión a partir de las leyes .....	46
Tabla 6: Distribución de competencias entre nación y entidades territoriales infraestructura cultural .....	47
Tabla 7: Distribución de competencias entre nación y entidades territoriales en formación .....	47
Tabla 8: Distribución de competencias entre nación y entidades territoriales cinematografía.....	48
Tabla 9: Distribución de competencias entre nación y entidades territoriales en museos.....	49
Tabla 10: Distribución de competencias entre nación y entidades territoriales para bibliotecas públicas .....	50
Tabla 11: Componente de inversión en cultura de los departamentos según destinación.....	53
Tabla 12: Componentes de inversión en cultura de los municipios según destinación.....	53

Tabla 13: Componentes de inversión en cultura de los municipios de 6ta categoría según destinación.....	54
Tabla 14: Asignación de los recursos del IVA a la telefonía móvil.....	55
Tabla 15: Asignación de recursos de SGP en Cultura .....	56
Tabla 16: Principales fuentes de inversión territorial sector cultura año 2012.....	59
Tabla 17: Espacios de participación establecidos por las leyes .....	62

## **INTRODUCCION**

Las evidencias disponibles sobre descentralización en el sector cultural muestran que las entidades territoriales no están realizando una gestión adecuada ni alcanzando resultados satisfactorios en relación a la prestación del servicio, lo que resulta preocupante si se entiende el acceso a la cultura como uno de los derechos fundamentales requeridos para el desarrollo humano. Esta situación se debe tanto a problemas en la capacidad de gestión de departamentos, distritos y municipios, como a deficiencias y limitaciones en el propio diseño de la descentralización.

Esta tesis tiene como propósito principal examinar las características de dicho diseño a la luz de los planteamientos y recomendaciones conceptuales en la materia, identificar los avances, pero principalmente detectar las limitaciones que afectan o pueden afectar negativamente la gestión territorial.

La intervención del Estado en la cultura se fundamenta en la normativa internacional. Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 -uno de los referentes más importantes- se dio un nuevo status a la cultura, reconociéndola como derecho en contraposición a la interpretación que había primado hasta el momento según la cual se concebía como bien privado. En ese sentido, los temas culturales dejaron de ser un “servicio de lujo” para ser reconocidos como derechos humanos y como componente fundamental para el desarrollo, entendido desde dos ópticas. Por un lado, con su aporte intrínseco al bienestar de los individuos y las sociedades, aspecto que será el que se abordará en el presente trabajo, y por otro su contribución al crecimiento económico de los países.

De acuerdo con las convenciones internacionales, acogidas en la legislación colombiana, “Cultura es el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias” (Art.1, Ley 397 de 1997).

Como lo plantea Roth: “una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o

necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático” (Roth, 2003, p. 27). Estas políticas se expresan en la expedición de normas, la asignación de recursos financieros, la creación de instituciones y la puesta en marcha de un conjunto de procesos de gestión.

En este contexto y aunque existen diferentes enfoques sobre el alcance de las políticas culturales, actualmente hay un reconocimiento general del deber que le asiste al Estado de garantizar el disfrute de los derechos culturales. Para lograrlo, el Estado interviene mediante la regulación y la provisión de un conjunto de bienes y servicios que ofrece a la población, con la finalidad de alcanzar unos resultados en las diferentes dimensiones de la cultura como son la creación, la producción, la circulación y la apropiación. Tocar un instrumento, generar contenidos radiales de calidad, acceder al libro y a la lectura, aprender a hacer producción audiovisual, gozar de un espectáculo artístico, conservar el patrimonio material e inmaterial, entre otras, son actividades fundamentales para el desarrollo del individuo y de las comunidades en su conjunto, y en ese sentido deben ser objeto de formulación de una política pública.

En el caso de Colombia, la norma principal que organiza la política pública de cultura es la Ley 397 de 1997, o Ley General de Cultura, pero además se ha expedido un grupo de leyes y decretos adicionales que regulan diversos aspectos. En el marco de estas normas generales se han establecido disposiciones sobre la descentralización territorial, es decir, sobre el papel que deben cumplir las entidades territoriales mediante la asignación de competencias y recursos y la definición de procesos, sin embargo como veremos en este trabajo, el diseño de la descentralización en cultura no ha cumplido adecuadamente con los criterios básicos y ha generado por tanto, serias dificultades para una pertinente gestión cultural.

Las grandes ciudades del país, como Bogotá, Medellín y Cali, tienen un avance diferenciado en gestión y oferta cultural, en relación con los municipios de sexta categoría<sup>1</sup>, donde los datos disponibles muestran serias limitaciones en la capacidad de gestión. La

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el Artículo 2 de la Ley 617 de 2003, los municipios de categoría sexta corresponden a aquellos “con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.”

presente investigación no se concentra en el análisis de las grandes ciudades, sino que se apoyará la reflexión a partir de la gestión de los municipios de sexta categoría, como una manera de mostrar evidencias sobre cómo el diseño afecta los resultados en gestión. Estos municipios corresponden a los de menor población y menores ingresos; en el año 2012 eran 984 del total del país, lo que corresponde a un 89%<sup>2</sup> y comparten una serie de características de manejo de los asuntos culturales, como las condiciones de las instituciones a cargo del tema, los perfiles de los responsables, el monto de la inversión en el sector, la volatilidad de los cargos, entre otros. A manera de ejemplo, llama la atención que para el año 2011, de una muestra de 498 municipios, el 54.7% registra tener una entidad de cultura que operaba con dificultad o que no operaba, entendiéndose con ello que presentaban limitaciones de personal, presupuestales o locativas (Ministerio de Cultura, 2012).

Considerando estas limitaciones el Ministerio de Cultura, desde el año 2010 puso en marcha acciones sistemáticas de asistencia técnica a las entidades territoriales, con énfasis en los municipios de sexta categoría, sin embargo no se han hecho estudios que exploren los distintos factores que inciden en la gestión territorial y en particular las deficiencias en el diseño del modelo que determinan los resultados de la prestación del servicio en materia cultural.

Reconociendo la importancia de contar con una política pública cultural, cuya implementación se relaciona con el esquema de descentralización, la pregunta básica que orienta este trabajo es si el diseño de la descentralización en el sector cultural es coherente y genera incentivos adecuados para una buena gestión, de acuerdo con los parámetros conceptuales y técnicos que orientan este tipo de políticas. En esta perspectiva el objetivo general de la investigación es evaluar el diseño de la descentralización cultural con respecto a algunos parámetros técnicos. Los objetivos específicos son: a) Determinar si la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales atiende al principio de beneficios locales y es clara y precisa; b) Determinar si se efectuó una distribución de

---

<sup>2</sup>Según datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para el 2012, la distribución por categoría de municipios fue la siguiente: 6 (categoría especial), 17 (categoría 1), 18 (categoría 2), 23 (categoría 3), 26 (categoría 4), 28 (categoría 5) y 984 (categoría 6).



recursos suficiente para el cumplimiento de las competencias; c) Verificar si se estableció un esquema de rendición social de cuentas que estimule una adecuada gestión; y d) Examinar si se creó un esquema de asistencia técnica, complementación, seguimiento y evaluación adecuado. El enfoque de análisis es el diseño de la política pública de la descentralización cultural y por ende su alcance se restringe a las acciones adelantadas por las entidades públicas.

En la primera parte del documento se identifica como ha cambiado el concepto de las políticas culturales a nivel internacional, evolución que ha determinado el abordaje del tema en Colombia. La segunda parte corresponde al marco conceptual desarrollado a partir de tres elementos: cultura como un derecho, políticas públicas y descentralización. La tercera parte expone el marco metodológico que guía la investigación. En la cuarta parte del documento se analiza cada uno de los elementos del diseño de la descentralización a la luz de su aplicación al sector cultural en Colombia, acompañado de una serie de resultados que si bien sustentan los postulados, no son el énfasis de la investigación. Esta relación entre el diseño y los resultados se apoya de manera fundamental en la información recopilada por el Ministerio de Cultura a través de la Estrategia de Promotores Regionales (EPR), la cual brinda asistencia técnica a 496 municipios 6ta categoría<sup>3</sup>. En el último capítulo se presentan las conclusiones de la investigación.

Aunque existen importantes aportes en el análisis de las políticas culturales en el país a partir de investigaciones hechas por Martha Elena Bravo (2008), Germán Rey (2009) o Jesús Martín Barbero (2002), solo por mencionar algunos autores, el aporte de esta investigación está en que se concentra en el análisis del diseño de la descentralización de las políticas culturales en Colombia, como una contribución para entender las dificultades que se presentan en la implementación por parte de las entidades territoriales.

---

<sup>3</sup>La Estrategia de Promotores Regionales inició su implementación en el año 2010 con 300 municipios, con características de vulnerabilidad. En el año 2011 pasó a 500 municipios, en el 2012 y 2013 se acompañaron 530 municipios. Para efectos de poder trabajar datos de manera comparativa, en esta investigación se tomaron los datos de los 469 municipios de sexta categoría que fueron atendidos en dos vigencias consecutivas.

## **1. EVOLUCIÓN INTERNACIONAL Y NACIONAL DE LAS POLÍTICAS CULTURALES**

La evolución del concepto de cultura es amplia y está en términos generales reflejada en los reconocimientos hechos en el contexto internacional (convenciones y tratados) y por la evolución de la normativa nacional. No se trata aquí de ver a profundidad esta evolución pero sí de señalar algunos documentos que dan cuenta de la transformación permanente en su significado y como esto se ha incorporado a la gestión cultural del país.

En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, documento precursor en materia de derechos, no se hace referencia específica al término cultura, aún cuando se hace alusión al derecho a “hablar, escribir e imprimir libremente” (artículo 11) (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789). Por el contrario, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que se constituye como una de las herramientas de protección de los individuos más inspiradora del siglo XX, establece en su artículo 27 que, “toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten” (Naciones Unidas, 1948).

Posteriormente se suscribieron una serie de pactos internacionales en donde se ha ido desarrollando el tema de cultura. El Pacto de los Derechos Civiles y Políticos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966), por mencionar un ejemplo, reconoce como base para su disfrute la garantía de los “derechos económicos, sociales y culturales”.

Así mismo se establece que, “el desarrollo y promoción de la educación artística comprende no sólo la elaboración de programas específicos que despierten la sensibilidad artística y apoyen a grupos e instituciones de creación y difusión, sino también el fomento de actividades que estimulen la conciencia pública sobre la importancia social del arte y de la creación intelectual.” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966)

En la década de los setenta, luego de la Conferencia Intergubernamental sobre aspectos institucionales, administrativos y financieros de las políticas culturales de Venecia (1970), se sucedieron una serie de conferencias intergubernamentales sobre políticas culturales a niveles regionales: en Europa (Helsinki, 1972), en Asia (Yakarta, 1973), en África (Accra,

1975), en América Latina y el Caribe (Bogotá 1978). Este ciclo tiene su un punto importante de referencia con la realización de la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales, Mundiacult, realizada en México (1982) donde se reelabora el concepto de cultura.

Producto de ésta última Conferencia se suscribió entre los países participantes, la Declaración de México sobre Políticas Culturales de 1982, en el que se amplía y define el concepto de la cultura más allá de las artes y las letras, vinculando otros aspectos del desarrollo humano como lo son sus sistemas de valores, tradiciones y creencias.

De manera mucho más reciente existen instrumentos normativos de carácter internacional relacionados con el tema cultural como son la “Declaración Universal de la UNESCO sobre diversidad cultural” (Paris, 2001) y la “Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales” (Paris, 2005), entre muchos otros.

La Agenda 21 de la Cultura, propuesta por el IV Foro de Autoridades Locales de Porto Alegre y ratificada en Barcelona en el 2004, se constituye en un marco para la acción pública en el ámbito cultural. Este documento aborda, en síntesis, seis componentes: 1) defender los grandes valores que inspiran a la política cultural, 2) explicitar cuáles son los objetivos últimos que debe perseguir toda política cultural, 3) ubicar el espacio de la política cultural en el marco local, 4) explicitar cuáles son los estilos y procedimientos que deben inspirar la implementación de las políticas culturales, 5) destacar las peculiaridades del carácter de la cultura y de la política cultural y 6) determinar cuáles son las herramientas o medios de intervención.

Uno de los documentos más recientes, corresponde a la Resolución 65/166 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de febrero de 2011, en el que se hace un reconocimiento a la contribución de la cultura al desarrollo sostenible y al logro de los objetivos de desarrollo nacionales y a los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

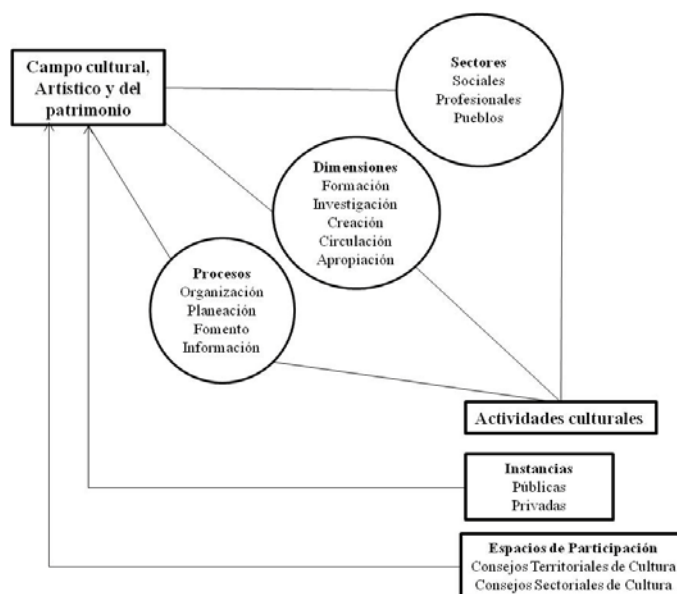
El desarrollo de las políticas culturales en el país es relativamente reciente. La creación en 1968 del Instituto Colombiano de la Cultura (Colcultura) se presenta como uno de los hito fundamentales en la institucionalización de la cultura en Colombia, en la medida en que

permitió “agrupar instituciones del Estado que estaban dispersas en diversos organismos, la mayoría dependencias del Ministerio de Educación Nacional” (Bravo, 2008, p. 296).

Con posterioridad a la promulgación de la Constitución Política de 1991, en donde el reconocimiento y las orientaciones desde el campo cultural se convierten en directrices para el país, se crea en 1997 el Ministerio de Cultura dando paso a una presencia definitiva del sector en las decisiones del Estado.

En Colombia específicamente, la intervención nacional se organiza a través de las siguientes áreas de la cultura: patrimonio material e inmaterial, artes (música, artes visuales, danza, teatro y literatura), museos, medios de comunicación y cinematografía. Esto se liga a los espacios en donde se sucede la actividad cultural como bibliotecas públicas, casas de la cultura, museos y archivos, entre otros. Para efectos organizativos, se habla del Sistema Nacional de Cultura (SNCu) para referirse a las acciones, agentes y procesos que se vinculan, y si bien más adelante en el documento se precisa su definición, a continuación se esquematiza para la comprensión de los elementos que se abordan en el sector cultural.

**Grafico 1: Sistema Nacional de Cultura**



Fuente: (Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2005)

Hacia 1991 empieza a gestionarse la idea de la creación del Sistema Nacional de Cultura (SNCu), a partir de los procesos de descentralización de la acción cultural, a través de la creación de las juntas regionales de cultura<sup>4</sup>. Sin embargo, no es sino hasta la expedición del Decreto 1589 de 1998, que se genera un sustento jurídico a este modelo de organización del sector, definiéndolo 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: basado en los principios de descentralización, diversidad, participación y autonomía.” (Presidencia de la República de Colombia, 1998)

La Ley 397 de 1997, corresponde a la norma rectora en cultura y está elaborada a partir de cuatro capítulos: el primero se refiere a los principios fundamentales y definiciones, el segundo al patrimonio cultural de la Nación, el tercero se relaciona con el fomento y los estímulos a la creación, a la investigación y a la actividad artística y cultural, mientras que el cuarto y último hace referencia a la gestión cultural.

Es importante destacar que no se presenta de manera unificada el objetivo de la política estatal, sino que la fragmenta lo largo de los capítulos. Así mismo se establece que “El Estado, al formular su política cultural, tendrá en cuenta tanto al creador, al gestor como al receptor de la cultura y garantizará el acceso de los colombianos a las manifestaciones, bienes y servicios culturales en igualdad de oportunidades, concediendo especial tratamiento a personas limitadas física, sensorial y síquicamente, de la tercera edad, la infancia, la juventud y los sectores sociales más necesitados” (Artículo 1 de la Ley 397 de 1997).

Seguidamente la norma fija el objetivo primordial de la política en la *preservación del patrimonio cultural de la Nación y el apoyo y el estímulo a las personas, comunidades e*

---

<sup>4</sup> De acuerdo a lo planteado por Martha Bravo (2008), el documento de “La cultura en los tiempos de transición 1991-1994” formulado en el periodo del presidente Cesar Gaviria, adquiere fundamental importancia la mundialización de la cultura, en consonancia con los retos de la apertura económica. En dicho periodo se propone por primera vez el SNCu y la descentralización cultural, para lo cual los fondos mixtos regionales y locales, y los consejos de cultura adquieren un rol protagónico.

*instituciones que desarrollen o promuevan las expresiones artísticas y culturales en los ámbitos locales, regionales y nacionales.*

La formulación del *Plan Nacional de Cultura 2001-2010: Hacia una ciudadanía democrática*, documento indicativo en el que participaron alrededor de 23.000 colombianos a través de distintos foros, define los tres campos de acción a través de los cuales se organiza el devenir cultural del país: participación, creación y memoria y diálogo cultural. Este texto se convirtió en un derrotero del sector, en la medida en que superaba los periodos de los mandatarios, y fue referente para la elaboración de documentos territoriales con características similares. Solo por mencionar algunos ejemplos existe el Plan Departamental de Cultura: Antioquia en sus diversas voces 2006-2020, Plan Decenal de Cultura de Bogotá 2012-2021, Plan Decenal de Cultura de Santiago de Cali 2013-2023, entre muchos otros.

En general existe una gran amplitud al momento de definir los alcances de las políticas culturales, lo que está vinculado con la discusión en relación con el grado de intervención del Estado en la materia. En el documento prospectivo *Visión Colombia 2019: Forjar una Cultura para la Convivencia*, se fija la visión en términos de ser “una nación incluyente, equitativa, solidaria e imaginativa desde y en, el reconocimiento de la diversidad cultural (...)”, sin que se den orientaciones concretas en relación a las acciones necesarias para lograr ese ideal. De hecho las 8 metas propuestas con sus 34 acciones están construidas de manera que no permite su cuantificación concreta ni el establecimiento de indicadores específicos<sup>5</sup>.

Sin ir muy lejos, en el capítulo IV: Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, plantea dentro de las líneas de acción abiertas

---

<sup>5</sup>El documento “*Visión Colombia 2019: Forjar una Cultura para la Convivencia*” fija las siguientes metas para el sector: 1) Fortalecer la participación ciudadana en los procesos de formulación, seguimiento, veeduría y evaluación de política pública cultural, 2) Fortalecer procesos de creación artística y producción de contenidos culturales y garantizar las condiciones para que esos procesos se generen con equidad y pluralidad cultural, 3) Garantizar el acceso a los bienes, servicios y expresiones culturales y fomentar su apropiación social, 4) Fortalecer los procesos de construcción, protección, valoración y reconocimiento de las distintas formas de memoria colectiva, 5) Fortalecer las prácticas y las organizaciones culturales de grupos étnicos y de sectores sociales y velar por su conocimiento, reconocimiento, valoración y preservación, 6) Fortalecer las condiciones, los mecanismos y los espacios de comunicación y diálogo intercultural, 6) Mejorar las condiciones para el desarrollo de procesos de investigación y formación artística y cultural y 8) Fortalecer las condiciones de sostenibilidad que impulsan y potencian la actividad cultural.

y difíciles de concretar como son: a) Consolidar la articulación del Sistema Nacional de Cultura, b) fortalecer los procesos de lectura y escritura, facilitando la circulación y acceso a la información hacia un mayor conocimiento, c) Contribuir al desarrollo integral de los niños menores de 5 años, promoviendo el ejercicio de los derechos humanos, d) Fomentar los procesos de formación artística y de creación cultural, e) Fortalecer la apropiación social del patrimonio cultural y f) Fortalecer las industrias culturales.

La holgura en la formulación de las acciones termina por plantear de manera muy etérea los objetivos y las acciones requeridas en materia de políticas culturales, asunto que tiene efectos directos en las iniciativas municipales, pues no encuentran a nivel nacional un referente claro para la formulación de sus propias acciones.

Este contexto, permite generar una trazabilidad del cambio que se ha dado en la interpretación de cultura, pasando de ser un concepto limitado exclusivamente a las “manifestaciones artísticas”, a una comprensión más amplia que incluye la manera de ser y de actuar de los seres humanos. Adicionalmente se modificó la manera de entender el arte y la cultura como un objeto para la apreciación, la exhibición y el consumo a una que los considera como prácticas sociales, en donde sus características de valor se relacionan con elementos históricos y de poder (Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2005).

## **2. MARCO CONCEPTUAL Y DE ANALISIS**

En el abordaje de la investigación se utilizaron tres conceptos generales para dar línea en relación al tema: cultura como un derecho, políticas públicas y elementos de la descentralización.

### **2.1. Cultura como un derecho y un impulso para el desarrollo**

Hablar de cultura no es un asunto secundario, por el contrario la cultura está estrechamente ligada al disfrute de los derechos humanos y a la noción de desarrollo humano como se verá a lo largo del capítulo.

Desde sus orígenes las teorías utilitaristas del desarrollo se han ocupado del incremento del volumen de la producción de bienes y servicios, entendiendo que el aumento del producto interno bruto reduciría la pobreza e incrementaría el bienestar general de la nación, como

bien recoge Keinth Griffin es su ensayo sobre “Desarrollo Humano: origen, evolución e impacto”.

El concepto de desarrollo humano que aparece a finales de los ochenta, se introduce de la mano con los postulados de Amartya Sen, como un proceso de ampliación de las capacidades de las personas y no como un aumento en la utilidad y la satisfacción económica. Se trata de “que la gente disponga de una gama mayor de opciones, que pueda hacer más cosas, vivir una vida más larga, eludir enfermedades evitables, tener acceso a la reserva mundial de conocimiento, etcétera. A destacar que capacidades y opciones están íntimamente relacionadas y que ambas a su vez, están estrechamente asociadas a la libertad negativa (verse libre del hambre, por ejemplo) o una libertad positiva (por ejemplo, libertad para lograr más plenamente la vida que uno ha elegido)” (Griffin, 2001).

Si el bienestar de la comunidad, está relacionado con la capacidad de acceder a bienes y servicios que son de primera necesidad (como lo es la cultura) y de disfrutar de los derechos culturales en un entorno que le permita apropiarse de los contenidos diversos, de manera que le sea favorable para la creación de manifestaciones artísticas, entonces el desarrollo cultural adquiere fundamental importancia (Ministerio de Cultura, 2009, p. 85).

Siguiendo los preceptos del PNUD, se entiende por desarrollo humano, la posibilidad de garantizar el ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos puedan incrementar sus potencialidades, de manera que tengan una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses. En ese sentido, “esta forma de ver el desarrollo se centra en ampliar las opciones que tienen las personas para llevar la vida que valoran, es decir, en aumentar el conjunto de cosas que las personas pueden ser y hacer en sus vidas” (PNUD, 2011).

Se reconoce que, “[la] cultura no es un instrumento del progreso material: es un fin y el objetivo del desarrollo, entendido en el sentido de realización de la existencia humana en todas sus formas y toda su plenitud” (UNESCO, 1996), y desde allí se puede establecer la importancia que tiene para la sociedad la inversión pública en ese campo.



El concepto de desarrollo humano, se institucionalizó en el Sistema de Naciones Unidas y cada Informe sobre Desarrollo Humano analiza y evalúa regularmente las tendencias y adaptaciones que se incorporan a su interpretación.

A partir de su definición, es importante anotar cómo los objetivos del consumo y la práctica cultural no se limita a la ocupación del tiempo libre, sino que significan avanzar en pro del desarrollo integral de las personas y el aprovechamiento de sus potencialidades.

Así mismo, es importante abordar el concepto de desarrollo humano y su vinculación con la cultura. Amartya Sen y Martha Nussbaum, son dos de los autores que sustentan el desarrollo en la premisa de capacidades y libertades, donde el componente cultural juega un papel fundamental, con el objetivo de garantizar libertades políticas, sociales, informativas y de seguridad protectora. Nussbaum profundiza al respecto y plantea la necesidad de ampliar capacidades que tienen que ver de manera directa e indirecta con lo cultural, como los sentidos, imaginación y pensamiento, emociones, razón práctica, afiliación, otras especies, juego, y control sobre el propio ambiente (Nussbaum, 2002).

De acuerdo con Bernardo Kliksberg, se requiere de una visión integrada del desarrollo, en el que se reconozca el papel de la cultura, el cual se ha negado sistemáticamente por una visión exclusivamente economicista. Adicionalmente establece que “las ganancias que la vida cultural le pueden aportar a la colectividad no siempre cubren los gastos ocasionados. Evidentemente, el interés en estos gastos deben ser evaluado en función de otros criterios que van más allá de la noción económica” (Amartya & Kliksberg, 2007, p. 273).

Kliksberg cita a Pierre Bourdieu, el pensador francés cuando indica que “la ausencia de la cultura se acompaña generalmente de la ausencia del sentimiento de esta ausencia”, lo que se vincula con una desvalorización explícita o implícita de la acción cultural propiciando borrar los sentimientos por la ausencia de políticas culturales orgánicas. Lo cual es muy diciente Esto es fundamental cuando se entiende que las “expresiones culturales tienen la posibilidad de transmitir en todas sus manifestaciones de modo libre y abierto la agenda de los sufrimientos reales y los reclamos de la población” (Amartya & Kliksberg, 2007, p. 276).

El autor reconoce que la puesta en marcha de políticas culturales activas, con un respaldo público fuerte, orientadas a amplios sectores desfavorecidos, puede ser un camino hacia la inclusión y una herramienta para combatir la criminalidad. En ese marco cita la experiencia de Brasil en donde la UNESCO propuso que las escuelas abrieran los sábados y los domingos para ofrecer programación cultural con amplia oferta a la población vulnerable que permitiera el desarrollo de las potencialidades literarias, musicales y artísticas entre otras, lo que se tradujo en un descenso en las tasas de criminalidad en la escuela y en su entorno.

De la mano a que se reconozca la cultura como un medio poderoso que puede incidir fuertemente en lo que pase en términos de desarrollo económico, es un fin en sí mismo, que tiene que ver con naturaleza misma del ser humano.

A partir del concepto de desarrollo, deslindado exclusivamente del crecimiento económico, y conforme a los postulados del desarrollo humano, las personas tienen necesidades no solo materiales sino de carácter social y espiritual, dentro de las cuales se encuentran las prácticas y el disfrute de la cultura.

Para efectos de la investigación, y haciendo previamente un reconocimiento a los avances que se han tenido en materia de la conceptualización mucho más abarcante de cultura y lo que esto le ha significado a la humanidad, se limitará el abordaje exclusivamente a prácticas artísticas y el acceso a servicios culturales, sin ahondar específicamente en el ejercicio de la diversidad o la libre determinación de los pueblos. En adelante, y para efectos de la investigación, se hace referencia a oferta cultural, entendida como,

(...) el conjunto de bienes y servicios, así como de la programación que queda a disposición de los ciudadanos, durante un periodo determinado de tiempo, en un determinado territorio. También incluimos en la oferta el conjunto de servicios formativos relacionados con la cultura, sean estos de enseñanzas artísticas, o de capacitación profesional relacionada con los sectores culturales en las diversas fases de la creación, formación, producción, difusión, consumo y conservación de cultura (Rausell Koster, 2007, p. 113).

El derecho a la cultura no recoge solo el derecho a consumir arte, como espectador, sino a participar en las distintas fases del proceso cultural. “Las dimensiones de investigación, formación, producción, circulación y apropiación conforman el campo cultural, artístico y de patrimonio y agrupan las distintas prácticas que llevan a cabo profesionales, instituciones, organizaciones culturales y el público” (Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2005, p. 46).

## **2.2. Políticas Públicas en cultura**

Al señalarse la responsabilidad del Estado para el disfrute de los derechos culturales por parte de los ciudadanos, se requiere la generación de políticas públicas que aboguen por eso.

Para el caso de las **políticas públicas**, se entenderán que son, de conformidad a lo planteado por Pierre Muller, la respuesta del Estado ante una situación problemática. De acuerdo a su definición, “una política pública es un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre el sector y otros sector, o aún entre un sector y la sociedad global” (Muller, 2002, p. 48).

De la misma manera, “hay política pública cuando una autoridad política local o nacional intenta, a través de un programa de acción coordinado, modificar el ámbito cultural, social o económico de actores sociales, considerados en general dentro de una lógica sectorial” (Idem, p.50).

Siguiendo el análisis de Salazar (1999) dentro de los tres elementos claves de las políticas culturales se señalan: uno de *predicción* en la medida en que parte de un futuro deseado, la *decisión* pues a través de medidas administrativas se acerca a un ideal y la *acción* para que lo anterior no se quede en intención.

Este ciclo de la política pública es aplicable al cultural, dado que existen unos preceptos generales que dan origen a la política pública como la necesidad de generar garantías por parte del Estado para el disfrute de los derechos culturales (ej: Capítulo 2 de la Constitución Política de Colombia, de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales), lo que hace pensar en una situación deseable en la que se garantice a todos los ciudadanos el pleno

disfrute de sus derechos culturales. Posteriormente se establecen los marcos normativos y legales que concretan la política (ej: leyes sectoriales) y termina con la aplicación de las mismas en el nivel territorial.

Desde el punto de vista de la clasificación de las políticas públicas propuesta por Salazar (1999), según el grado de coerción, las políticas culturales pueden considerarse de carácter distributivo, entendidas como “aquellas a través de las cuales el Estado presta servicios a los ciudadanos de manera individual, como las políticas de servicios públicos, de educación, de salud, etc.” (Salazar Vargas, 1999, p. 52).

De acuerdo a lo planteado por Verturelli, como se cita en el texto *Economía de la cultura: Cultura y Desarrollo Local*, la cuestión no se centra en quienes dominan la historia del arte, o en la reclamación antropológica de la cultura, o en la reclamación industrial de las artes; el asunto más interesante concierne a la posibilidad para que la mayoría de la sociedad participe en la creación de nuevas formas culturales. “Por ello el auténtico test del vigor cultural y la única base para la política pública lo deben constituir las condiciones ambientales más propicias a la originalidad y a la síntesis así como a la difusión de la participación social en la formación de nuevas ideas” (Maldonado, Cabrera, & María, 2006, p. 7).

Al ser objeto de defensa, existe una importante connotación de intervención del Estado con miras a garantizar el disfrute y la garantía de los derechos culturales. Es en esa medida que se requiere revisar la concepción de *política pública en materia cultural* y como ello se traduce en distintos *modelos de intervención*.

Para el caso que nos ocupa, las políticas culturales son entendidas “como un programa de intervenciones realizadas por el Estado, instituciones civiles, entidades privadas o grupos comunitarios con el objeto de satisfacer las necesidades culturales de la población y promover el desarrollo de sus representaciones simbólicas” (Coelho, 2009, p. 241).

De acuerdo a lo planeado por Germán Rey, existen distintas concepciones de las “políticas culturales” como la definición utilizada por Nestor García Canclini (1997) según la cual “entendemos por políticas culturales el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo

simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consensos para un tipo de orden o transformación social.” (Rey, 2009, pág. 27)

Así mismo, referencia la definición de políticas culturales utilizada por la UNESCO (1982), como el “conjunto de principios, prácticas y presupuestos que sirven de base para la intervención de los poderes públicos en la actividad cultural, radicada en su jurisdicción territorial, con el objeto de satisfacer las necesidades sociales de la población en cualquiera de los sectores culturales”. (Rey, 2009, pág. 27)

A partir de elementos comunes a las definiciones, Rey, establece como características básicas de las políticas culturales las siguientes:

Atienden a diferentes campos o ámbitos de la cultura

- Son integrales
- Combinan lo general con lo diferencial
- Son públicas
- Buscan la descentralización y las autonomías territoriales
- Se construyen y se ejecutan participativamente

Sin embargo, a diferencia de otros sectores, como salud y educación en donde el Estado ha elaborado políticas unificadas e intervencionistas, para el caso de la cultura, la vinculación estatal debe renunciar a su monopolización y respetar su diversidad y pluralidad, ajustándose a ella. Pero a su vez se justifica la intervención en la medida en que se debe velar por satisfacer las necesidades culturales de los colectivos y los individuos, no viéndolas como un privilegio sino como una necesidad y un derecho, que como tal pasa a ser deber de la Administración (López de Aguilera, 2000).

En materia de intervención se puede distinguir entre el “modelo liberal anglosajón inspirado en el Arts Council británico (1946) en el que la intervención del Estado es limitada, y se orienta a la asignación de fondos a instituciones entendidas en dominios especializados, que a su vez lo derivan al medio cultural; y el modelo centralista europeo inspirado en el Ministerio de Cultura francés (1959) donde el Estado interviene activamente

en el diseño, financiamiento e implementación de políticas culturales, estableciendo prioridades, planes y programas de acción.” (Harvey, 1980)

En cuanto a los modelos de política cultural, López de Aguilera identifica cuatro, con sus aspectos positivos y negativos, e indicando que ningún modelo aislado es plenamente válido:

- Mecenazgo: (+) impulso privado, (-) privatización
- Democratización cultural: (+) difusión de acceso a la cultura, (-) elitismo
- Democracia cultural: (+) creación y participación, (-) todo vale igual
- Modelo extracultural: (+) externalidades, (-) espectacularización

### **2.3. Conceptualización de la descentralización**

De acuerdo con la Constitución Política, Colombia es un Estado unitario pero descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales. La descentralización, en términos generales, consiste en la existencia de unidades alejadas del centro a las cuales se les atribuye un cierto poder de decisión y de responsabilidad.<sup>6</sup> En el marco de la administración pública colombiana se han establecido dos formas de descentralización: funcional o por servicios y territorial.

La primera de ellas se refiere a la transferencia de responsabilidades y recursos a entidades, que mantienen un vínculo de dependencia con el gobierno central, pero que asumen el cumplimiento de determinadas funciones o la provisión de bienes y servicios específicos. En cuanto a la descentralización territorial se asignan responsabilidades y recursos a entidades con personería jurídica, patrimonio propio y competencias sobre una parte del territorio, pero tienen autonomía política en la elección de sus gobernantes.

La descentralización tiene que ver con la extensión en la cual el **poder y la autoridad** se dispersan a través de la jerarquía geográfica del Estado y las instituciones y los procesos a

---

<sup>6</sup>“La descentralización, como concepto general, es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización a unidades descentralizadas o alejadas del centro” (Maldonado A. , Descentralización hacia los departamentos en Colombia, 2005, p. 6).

través de los cuales se produce tal dispersión. En ese sentido, la descentralización implica la subdivisión del territorio del Estado en áreas más pequeñas y la **creación de instituciones políticas y administrativas en dichas áreas.**

### **Los objetivos de la descentralización territorial**

Tradicionalmente, la descentralización territorial pretende alcanzar varios objetivos como la disminución de las desigualdades territoriales, el mejoramiento en la provisión de bienes y servicios de naturaleza local, la profundización de la democracia participativa, el reconocimiento de mayor autonomía a territorios con demandas específicas. Dependiendo de las características propias del contexto nacional se dará mayor peso a uno u otro de estos objetivos.

Como ventajas de la descentralización se señala que los niveles superiores pueden concentrarse en asuntos estratégicos en la medida en que ceden las funciones operativas; permite una mejor identificación de las acciones a desarrollar por su cercanía a los beneficiarios y en teoría mejorar los tiempos en la toma de decisiones.

Rondinelli y Nellis (1986) indican que pocos países han optado por una centralización o descentralización total, sino que por el contrario han realizado un balance entre los dos esquemas. Aunque existen pocas evidencias empíricas de las ventajas o desventajas de la descentralización, se puede evaluar el grado según el cual: (i) ha contribuido a alcanzar los objetivos políticos propuestos, (ii) ha incrementado la efectividad administrativa, (iii) ha promovido la eficiencia político-administrativa, (iv) ha aumentado la responsabilidad gubernamental por las necesidades y las demandas, (v) ha promovido una mayor autodeterminación de grupos locales que representan legítimos intereses políticos, (vi) ha promovido el diseño y la implementación de proyectos de desarrollo local.

Se indica primero que, como resultado de la descentralización, se haya promovido un acercamiento de las zonas olvidadas a los recursos e instituciones del nivel central. Segundo que se haya aumentado los niveles de participación. Tercero que se haya mejorado la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales. Cuarto que nuevas

organizaciones se hayan establecido regional y localmente para el manejo del desarrollo y quinto, que el nivel de planeación regional y local haga parte de una estrategia de desarrollo nacional lo que conlleva a nuevas perspectivas e intereses en el proceso de toma de decisión.

De conformidad a lo planteado por Borja (Borja, 1989, pág. 64) existen unos principios básicos para el desarrollo del proceso de descentralización que resulta importante revisar a la luz de la manera en que se ha abordado la descentralización cultural. Primero, debe basarse en la voluntad política que dé cuenta de un consenso social. Segundo, y no menos importante debe acompañarse de una modificación de las estructuras y tener claridad en la distribución de competencias y en la destinación de recursos y mecanismos de participación viables y adecuados. Como se señala a lo largo de la investigación, estos asuntos fundamentales no se han resuelto de manera adecuada en el modelo de descentralización aplicado al sector cultural.

### **Los elementos de la descentralización**

La descentralización territorial se expresa en un conjunto de elementos como la división territorial, la creación de entidades territoriales, la conformación de instituciones políticas y formas de gobierno propias, la distribución de competencias y recursos y las relaciones intergubernamentales<sup>7</sup>. La manera cómo se organicen estos elementos para cumplir con los objetivos previstos establece las características específicas del modelo de descentralización, ya sea general o sectorial.

A continuación se mencionan los elementos que se utilizarán para valorar el adecuado diseño de la descentralización en cultura, los cuales se toman principalmente, a partir de los planteamientos hechos por Borja (1989), Litvack, Ahmad, & Bird (1998) y otros y Maldonado (2005).

---

<sup>7</sup>“La descentralización territorial está conformada por los siguientes elementos o dimensiones: división territorial, creación de entidades territoriales, creación de instituciones políticas y formas de gobierno propias, competencias, recursos, relaciones intergubernamentales” (Maldonado A. , 2007, p. 5)



### **2.3.1.División territorial y creación de entidades territoriales**

El primer elemento es la división territorial, que responde a criterios históricos y políticos; y que de acuerdo con Borja (1989), define los sujetos sociales en los cuales recaerá la descentralización. En el caso de esta investigación esto es una condición dada por cuanto la división del país en departamentos, distritos y municipios está determinada y no hace parte de la descentralización en cultura cambiar dicha división.

Adicionalmente, en las entidades territoriales -personas jurídicas con patrimonio propio, responsables de gobernar y administrar determinadas partes del país- se establecen procesos políticos de selección y funcionamiento de autoridades electas por voto popular, las cuales también son una condición de la descentralización en el sector cultural.

Sin embargo, y de manera estrecha con la creación de las entidades territoriales, se desarrollan las estructuras administrativas para la administración de los gobiernos locales, a quienes se asignan responsabilidades y se induce un “reacomodamiento del aparato estatal” (Gonzalez Salas, 2001). A nivel municipal eso se ha traducido en la intención de que se construya una institucionalidad acorde con la lógica de cada sector lo que si bien va en contravía a la capacidad fiscal local, en la medida en que el gasto de funcionamiento crece por encima de los ingresos, también ha determinado una sobrecarga de los funcionarios locales, quienes deben atender una multiplicidad de responsabilidades.

### **2.3.2.Distribución de competencias**

Un elemento fundamental de la descentralización corresponde a contar con unas *competencias* claramente definidas entre los niveles de gobierno, lo que permite establecer las responsabilidades administrativas sobre la provisión de los servicios. Cada nivel de gobierno debe tener sus atribuciones bien delimitadas y actuar en forma independiente. Otro esquema es aquel del enfoque de cooperación en el cual la distribución no es tan precisa y donde prácticamente todos los niveles de gobierno coinciden en todas las competencias a cargo del Estado (Maldonado A. , 2007).

De acuerdo a lo planteado por Borja, algunos criterios a tener en cuenta para la distribución de competencias, son:

- “Todo aquello que se puede gestionar desde el nivel bajo, sin que aumente el coste significativamente, debe gestionarse desde un nivel superior.
- Conviene transferir a un área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en un ambiente o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de la población.
- La descentralización se justificará así mismo cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público.
- Y por último, se descentralizan las competencias y las funciones en cuyo ejercicio, se quiere potenciar la participación, cooperación y la integración de los ciudadanos”  
(Borja, 1989, p. 81)

La clara división de funciones fortalece las responsabilidades y debe ser conocida por los ciudadanos para hacer exigible su cumplimiento y por los gobiernos locales para tener conocimiento sobre el alcance de las mismas. En este punto es importante asignar las distintas funciones teniendo en cuenta las diferencias en las capacidades.

Algunas funciones pueden ser compartidas en el sentido que el nivel nacional monitorea y el local ejecuta, o pueden desagregarse algunos aspectos de la prestación del servicio en donde haya responsabilidades diferenciadas para el nivel central y local. Según Borja (1989), en general se tiende a que acciones como la planificación, las normas básicas, la asistencia y la coordinación técnica, son asumidas por el nivel central, mientras que la gestión del servicio, los asuntos de interés local y la reglamentación de las normas, son funciones descentralizables.

Por otra parte, en la medida en que la descentralización tiene como propósito mejorar la prestación del servicio, es importante tener en cuenta la naturaleza del mismo, así como el análisis de a cuál de los niveles de gobierno le corresponde su financiación, entrega y regulación. En ese sentido hay que distinguir entre la prestación pública del servicio

(producción) y la financiación pública del servicio (provisión) (Litvack, Ahmad, & Bird, 1998, p. 20).

Finalmente, las competencias deben ser claras y se deben distribuir en forma exclusiva para que cada entidad tenga certezas sobre cuáles son sus responsabilidades y así velar por su cumplimiento.

### **2.3.3. Distribución de recursos**

Para garantizar el cumplimiento de las competencias, se debe contar con una asignación de recursos, los cuales deben ser acordes a las funciones establecidas. Las entidades territoriales se financian en principio con sus propios recursos provenientes de impuestos y tasas, pero dado que la nación concentra la mayoría de ingresos tributarios del país, es necesario contar con un sistema de transferencias. De acuerdo con la Constitución Política “(...) No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas” (Art. 356 CPN).

Los recursos de transferencias son de carácter automático y no están sujetos a contrapartidas, pero en su mayoría están condicionados a sectores y finalidades específicos. La certeza de estos ingresos permite que las entidades territoriales puedan planear sus acciones, sin embargo la dependencia financiera y la incapacidad de los municipios por ser autosostenibles, reducen su autonomía e incentiva el centralismo.

En teoría, el sistema de transferencias debe ser diseñado adecuadamente y resulta de importancia para el gobierno nacional en la medida en que pueda inducir a los gobiernos locales a realizar gastos en sectores que son de su interés y para que los gobiernos locales actúen como agentes de políticas redistributivas. Así mismo se sugiere que sean automáticas y constantes para reducir la incertidumbre y las constantes negociaciones.

De acuerdo con Maldonado (2005), la dependencia y la pérdida de autonomía no se producen tanto por la dependencia financiera sino por la libertad en el uso de los recursos.

Por lo tanto más que la dependencia, los factores importantes son los controles administrativos o legislativos que imponen sobre los gobiernos municipales.

Para Musgrave y Musgrave en el caso de los objetivos relacionados con la provisión de servicios es siempre más eficiente una transferencia con contrapartida y condicionada, por cuanto esto conduce a que se logre el objetivo final de proveer el bien a un costo menor para el gobierno central. Además se vincula con la idea de poder controlar la filtración de los recursos transferidos para otras finalidades distintas.

#### **2.3.4.Participación Ciudadana**

Un elemento clave de la descentralización es la facultad de elegir mediante voto popular las autoridades de las entidades territoriales, con lo cual se establece un vínculo de responsabilidad entre los gobernantes y sus electores. Esto se refuerza con esquemas de participación ciudadana que permitan que se incida, en la gestión pública y el gobierno, no solamente en el momento de las elecciones. La participación se refiere a procesos de organización y movilización ciudadana de carácter individual o colectivo, que permite regular el comportamiento de los responsables de la provisión de los servicios y genera mecanismo de responsabilidad.

Para efectos de la presente investigación, interesa la propuesta de Borja (1989), según la cual se debe insistir en el *carácter institucional* de la participación ciudadana, en el que el Estado abre posibilidades a la presión popular y al control social a la gestión. Esta participación se puede desarrollar en distintos niveles: “a) Participación en la información de las decisiones administrativas después de haber sido tomada la decisión, b) Participación consultiva en el proceso de decisión, c) Participación en la gestión de servicios y presencia en los órganos descentralizados de la administración” (Borja, 1989, p. 54). Sin embargo se debe reservar el poder de decisión a la administración democráticamente elegida, pero fortaleciendo la participación como un instrumento dinamizador de la gestión que permite conocer mejor los problemas de los ciudadanos y tomar mejores decisiones.

Las medidas de democratización de la gestión pública se han pensado como una manera de garantizar un mayor control y poder decisorio de los ciudadanos y comunidades en los asuntos de interés común, situación que está estrechamente relacionada con la existencia de mecanismos de información efectivos y pertinentes (Gonzalez Salas, 2001). De hecho, para efectos de que se cumplan con las demandas de información se pueden crear incentivos, como por ejemplo, articular la entrega de la información con las transferencias fiscales.

### **2.3.5. Relaciones intergubernamentales**

#### **2.3.5.1. Asistencia Técnica y mejoramiento de la gestión**

La articulación entre los niveles territoriales son fundamentales, y en ese sentido le corresponde al nivel central cumplir con sus funciones de coordinación y de compensación.

Una de las premisas de la descentralización era que los municipios deberían desarrollar las capacidades para asumir las nuevas responsabilidades. Esto último se relaciona con la posibilidad de que los municipios asuman sus funciones y servicios de forma eficaz y eficiente, cumplan con reglas de gestión especializadas por tipos de servicios y funciones y generen capacidades propias para introducir tecnologías administrativas, fortalecer la función pública, y mejorar la calidad de los procesos básicos de información, planeación, proyectos, ejecución y control (Gonzalez Salas, 2001). En el caso de que no se cumplan estas premisas, por diversas razones, le corresponde a los niveles superiores establecer mecanismos de fortalecimiento institucional a través, por ejemplo, de la asistencia técnica.

#### **2.3.5.2. Coordinación**

Dentro de esta sincronización adquieren importancia las *relaciones intergubernamentales* las cuales están ligadas a las discusiones en relación con la autonomía. En general existen mecanismos de control central sobre los territorios en materia legislativa, judicial y administrativa. De acuerdo con lo planteado por Smith, “en la práctica son más comunes los métodos que buscan lograr acuerdos antes de las acciones e influencias sobre ella, mediante procedimientos como circulares, transferencias específicas e inspección central. Esto conduce a la discusión sobre si los gobiernos subnacionales se convierten en agentes

del centro y pierden autonomía, y es mediante la manipulación de las relaciones centro-localidades que un sistema de gobierno se convierte en más o menos descentralizado.” (Maldonado A. , 2007, p. 18)

De acuerdo a lo establecido por Borja (1989) ya no se habla de un proceso de descentralización garantista sino cooperador, en donde hay una interdependencia de los distintas sectores y funciones de la administración pública, que obliga a establecer sistemas de coordinación de funciones.

### **2.3.5.3. Información, control y evaluación**

Desde un punto de vista teórico, la descentralización, permite que los gobiernos tengan una mejor información de las preferencias locales, sin embargo no hay experiencia empírica que pruebe este postulado. De hecho las asimetrías en la información hace difícil el monitoreo por parte del gobierno central. Lo que es claro es que se requiere que los tomadores de decisiones rindan cuenta por sus acciones. Para ejercer este seguimiento, por parte de la ciudadanía, se debe contar con una información pública comparable y disponible como lo señalan Bird, Litvack y Ahmad (1998). Adicionalmente es fundamental la posibilidad de que los ciudadanos afecten o alteren las decisiones de los gobernantes (voz) y que tengan la posibilidad de comparar los servicios que reciben en relación a los impuestos que pagan (salida).

De hecho, según Borja, “la información (...) es un primer y principal vínculo entre la descentralización y la participación” (Borja, 1989, p. 83).

Adicionalmente Bird et al. (1998), señalan que uno de los efectos de la descentralización es que los gobiernos nacionales estén abandonado el seguimiento a la prestación efectiva y eficiente de los servicios descentralizados, olvidando que ese se constituía en su principal reto. Al hablar de descentralización no se está eludiendo la responsabilidad de los gobiernos nacionales, sino que por contrario se está cambiando la naturaleza de la misma al pasar de la prestación directa de los servicios, a la regulación y el monitoreo de la prestación hecha por los gobiernos locales.

De acuerdo a lo planteado por Jaramillo, se debe entender la descentralización como un proceso en el que se requiere generar mecanismos de evaluación y de retroalimentación permanente. “Que le permita a los sectores involucrados monitorear sus acciones, capacidad de logros, establecer los efectos no deseados que se van presentando durante el proceso y en fin, aprender para potencializar sus posibilidades.” (Jaramillo, 1996, p. 51)

Lo elementos anteriormente enunciados servirán para examinar el diseño concreto de la descentralización territorial en el sector cultural en Colombia desde la Constitución de 1991. Desde una perspectiva de política pública se parte de un problema o conjunto de problemas que se busca resolver mediante una intervención en la cual se fijan unos objetivos y metas y se establecen unas líneas de acción. En el caso de la descentralización se trata de resolver un conjunto de problemas mediante la puesta en marcha de una estrategia de descentralización territorial que implica reformas o cambios en los distintos elementos y una gestión nueva de los diferentes niveles de gobierno.

### **3. DISEÑO METODOLÓGICO**

Se trata de una investigación de evaluación del diseño de una política pública y por tanto de un estudio básicamente documental que se sustenta en la comparación entre unos lineamientos normativos sobre el adecuado diseño de la política de descentralización territorial y el diseño efectivo expresado principalmente en las leyes y documentos oficiales de política. Los lineamientos normativos sobre el diseño se establecieron con base en el marco conceptual planteado en el capítulo anterior, donde se examinaron los elementos de la descentralización territorial, identificando como elementos principales la distribución de competencias, la distribución de recursos, la promoción de la participación ciudadana y las relaciones intergubernamentales con énfasis en la asistencia técnica de la nación hacia los municipios.

Con base en estos lineamientos se realizó la búsqueda de las normas legales y reglamentarias, y de los documentos oficiales de política, desde la Constitución de 1991, que han abordado los distintos elementos de la descentralización en el sector cultural y se

realizó su lectura teniendo como referente un conjunto de preguntas derivadas del marco conceptual.

**Tabla 1:** Preguntas orientadoras de la investigación

<b>Elementos para el diseño de la descentralización</b>	<b>Preguntas orientadoras sobre la incorporación de los elementos de la descentralización</b>
División territorial	¿Se tiene en cuenta las características de cada entidad territorial para la asignación de las responsabilidades?
Creación de entidades territoriales	¿Las entidades territoriales cuentan con la estructura básica necesaria para prestar los servicios?
Asignación de responsabilidades y competencias para la provisión de servicios específicos a aquel nivel de gobierno en cuyas fronteras se encuentran los beneficiarios	<p>¿Se asignan competencias por bienes y servicios artísticos y culturales?</p> <p>¿Las competencias son claras y precisas?</p> <p>¿Las competencias responden a las capacidades de los gobiernos locales?</p> <p>¿Los gobiernos locales conocen el alcance de sus funciones?</p> <p>¿La distribución de las funciones permite una mayor eficiencia asignativa?</p> <p>¿Existe claridad cuáles son los resultados importantes para el gobierno central y cuales son de interés local?</p> <p>¿Existen características técnicas para la prestación del servicio por parte de los gobiernos locales?</p> <p>¿La distribución de las competencias es asimétrica y responden a las realidades locales?</p> <p>¿Las instituciones locales tienen la capacidad para responder a las responsabilidades asignadas?</p>
Fuentes de ingreso que permitan determinar y manejar la demanda efectiva	<p>¿Se asignan recursos adecuados para el cumplimiento de las competencias?</p> <p>¿El diseño de las transferencias apunta claramente al cumplimiento de los objetivos buscados?</p> <p>¿El sistema de transferencias está diseñado para inducir a los gobiernos locales a realizar gasto de acuerdo al interés nacional?</p> <p>¿Las transferencias se dan de manera automática, con el fin de reducir la incertidumbre?</p>
Mecanismos de participación	<p>¿Existen mecanismos regulares de consulta?</p> <p>¿Se han generado mecanismos para consultar la satisfacción de los ciudadanos en relación a la prestación de los servicios?</p> <p>¿Los sistemas de información facilitan el monitoreo por parte del gobierno central?</p>
Relaciones intergubernamentales	¿Las acciones de asistencia técnica son sistemáticas y



Elementos para el diseño de la descentralización	Preguntas orientadoras sobre la incorporación de los elementos de la descentralización
	permanentes? ¿Existen políticas claramente definidas de coordinación entre los niveles de gobierno? ¿Existen mecanismos de regulación claramente establecidos? ¿Hay un sistema de incentivos definido? ¿Se han previsto mecanismos de supervisión sobre asuntos locales? ¿Se asignan presupuestos de acuerdo al desempeño?  ¿Se ha dado énfasis a las prioridades nacionales a partir de la regulación central? ¿Existen sistemas de información que permitan mejorar la prestación de los servicios?

Fuente: Elaboración propia

Por tratarse de una investigación de tipo documental, le corresponde el “estudio de los problemas con el propósito de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con apoyo, principalmente, en trabajos previos, información y datos divulgados por medios impresos, audiovisuales o electrónicos. La originalidad del estudio se refleja en el enfoque, criterios, conceptualizaciones, reflexiones, conclusiones, recomendaciones y, en general, en el pensamiento del autor.” (Univesidad Pedagógica Experimental Libertador)

De conformidad a la clasificación de los tipos de investigación trabajada por Roberto Hernández Sampieri, según la cual puede ser de tipo exploratoria, descriptiva, correlacional o explicativa, el trabajo adelantado se relaciona con las características de un estudio exploratorio- descriptivo en la medida en que “el objetivo es examinar un tema o problema poco estudiado” y “recolecta información (...) para así describir lo que se investiga”. (Hernández Sampieri, 1997, p. 115)

En ese sentido, y de acuerdo a lo que Alberto Marradi denomina *otras formas de análisis*, se da un especial énfasis al desafío de realizar una interpretación complementaria de la información recopilada, por la Estrategia de Promotores Regionales del Ministerio de Cultura, en los municipios de sexta categoría. Para tal fin utilizaron los datos de los 469

municipios atendidos tanto en el 2011 como en el 2012, de manera que fueran comparables los resultados.

Adicionalmente se parte de una observación indirecta que es “cuando el investigador adquiere conocimiento del objeto de estudio a través de observaciones previas realizadas por otras personas; por ejemplo cuando se recurre a datos secundarios (Marradi, Archenti, & Piovani, 2007, p. 193)”. Se explora la relación entre diseño de la descentralización y sus resultados, sin embargo esto no es el propósito fundamental de la investigación sino que debe entenderse como una estrategia complementaria al objetivo principal, para lo cual se utiliza información de algunos aspectos de la gestión de municipios de sexta categoría.

La propuesta de la investigación corresponde a una evaluación de medios que busca confrontar los objetivos de la política con los medios puestos a su disposición en un tiempo y un espacio determinados (Salazar Vargas, 1999).

Si bien, a partir de la definición del Sistema Nacional de Cultura que orienta la gestión en la materia en el país, se hace referencia a todos los agentes públicos, privados y mixtos que tienen actividades relacionadas con cultura, para efectos de la investigación, se aborda principalmente los esfuerzos en las instituciones públicas cuya actividad resulta fundamental para el desarrollo y la expansión de las capacidades de los individuos.

Esta aproximación a partir de las instancias públicas también se entiende como *institucionalidad pública cultural* y dialoga con la definición dada por Coelho según la cual “son estructuras relativamente estables, orientadas a reglamentar las relaciones de producción, circulación, cambio de uso o consumo de la cultura (ministerios y secretarías de la cultura, museos, bibliotecas, centro de cultura, etc.)” (Coelho, 2009, p. 185)

#### **4. LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL EN CULTURAL**

En el sector cultural no existe una política formal y explícita de descentralización territorial pero se han venido tomando decisiones en varios de los elementos de la descentralización señalados en el marco conceptual. Esta carencia de un texto expreso es un indicador de deficiencias en la formulación de la propia política pública. A continuación revisamos el

marco constitucional y legal de carácter nacional para luego abordar el diseño en cada uno de los elementos.

#### **4.1. Marco constitucional y legal**

El artículo 2º de la Constitución Política de 1991 establece como uno de los fines esenciales del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Dentro de los principios fundamentales se establece que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (artículo 7º) y que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (en el artículo 8º).

En el capítulo sobre derechos económicos, sociales y culturales, la Constitución precisa los derechos de las personas y las obligaciones del Estado. Específicamente, en el artículo 70 determina que el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades por medio de la educación permanente y la enseñanza artística; igualmente señala que el Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación. Por su parte, en el artículo 71 establece que la búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres, que los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a la cultura, y que el Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen las manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades. Finalmente, en el artículo 72 se determina que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado.

La Constitución no precisa los bienes y servicios culturales a prestar por parte del Estado ni tampoco establece la distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, lo cual se delega a la ley según lo dispuesto en los artículos 288 y 356 y 357.

Frente al objetivo propuesto de examinar y valorar el diseño de la descentralización territorial en el sector cultural, se hace necesario la revisión de las leyes orgánicas sobre distribución de competencias y recursos (Ley 715 de 2001 y sus modificaciones), como en

las leyes sectoriales generales y específicas, como la Ley General de Cultura y las leyes que con posterioridad han regulado diversos temas.

**Tabla 2: Leyes relacionadas con el sector cultural expedidas a partir de 1997**

<b>Ley</b>	<b>Tema</b>
Ley 397 de 1997	Ley marco del sector cultural, mediante la cual se desarrollan los artículos 70,71, 72 de la Constitución Política, establece los principios generales, desarrolla el concepto de patrimonio cultural de la Nación, contempla la labor del Estado en el fomento y el estímulo a la creación, investigación y en general a la actividad cultural y aborda la organización institucional.
Ley 666 de 2001	Mediante la cual se autoriza a las asambleas departamentales, concejos distritales y concejos municipales a ordenar la emisión de estampillas procultura, destinados al fomento y estímulo de la cultura.
Ley 814 de 2003	Por el cual se dictan normas para el fomento de la actividad cinematográfica y se establecen estímulos para el fomento del cine en el país.
Ley 594 de 2000	Ley General de Archivos, establece principios, definiciones, categorías y crea el Sistema Nacional de Archivos.
Ley 1185 de 2008	Conocida como Ley del Patrimonio, modifica la Ley 397 de 1997, en el cual se amplía las definiciones en especial lo relaciona con el patrimonio material e inmaterial, establece espacios de participación como son los Consejos de Patrimonio e indica procedimientos para la conservación y preservación
Ley 1381 de 2010	Conocida como Ley de Lenguas, dicta normas sobre el reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de la lengua de los grupos étnicos de Colombia y sobre los derechos lingüísticos y los de sus hablantes.
Ley 1379 de 2010	Organiza la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, traza lineamientos técnicos sobre el funcionamiento, infraestructura, servicios básicos y personal de las bibliotecas públicas. En general define instrumentos para el desarrollo sostenible de las bibliotecas con incentivos tributarios a quienes apoyen su funcionamiento, coordinación nacional y territorial, obligaciones institucionales, participación ciudadana, vigilancia y control, entre otros.
Ley 1493 de 2011	Conocida como Ley del Espectáculo Público. Formaliza 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 dictan otras disposiciones.
Ley 1556 de 2012	Por el cual se fomenta el territorio nacional como escenario para el rodaje de obras cinematográficas

Fuente: Elaboración propia a partir de legislación vigente

A partir de estas normas se han generado un gran número de decretos, acuerdos y resoluciones que han ido reglamentando y orientando el quehacer cultural del país y que en su conjunto determinan la política pública en cultura.

#### **4.2. Estructura administrativa del sector cultural en el territorio**

La descentralización en el sector cultural se realiza hacia las entidades territoriales establecidas en la Constitución Política, es decir los departamentos, distritos y municipios.

Cada nivel de gobierno una vez le han sido asignadas competencias y recursos tiene la facultad para establecer la estructura administrativa requerida.

En el caso de la Nación actualmente el sector cultural está conformado por el Ministerio de Cultura, como entidad rectora, por el Museo Nacional de Colombia y la Biblioteca Nacional de Colombia, como unidades administrativas especiales y por el Archivo General de la Nación, el Instituto Caro y Cuervo y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia como organismos adscritos.

De acuerdo con los artículos 300, numeral 7 y 313, numeral 6 de la Constitución Política le corresponde a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales, por iniciativa de los gobernadores y alcaldes respectivamente, determinar la estructura administrativa y las funciones, y crear los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales que necesite para el cumplimiento de sus responsabilidades. Por tanto, las entidades territoriales no deben tener una estructura homogénea y tienen la libertad para definir las secretarías y entidades que requieren para cumplir con sus competencias culturales, en el marco de las restricciones fiscales tanto legales como reales.

La Ley 617 de 2000 dicta normas para la racionalidad del gasto público con el fin de fortalecer la descentralización a partir del saneamiento fiscal y permitir la autonomía local de la mano con la integridad nacional. Dentro de su articulado, el cual está referido de manera integral al plan de desempeño de las entidades territoriales, se estableció que las mismas no están obligadas a contar con una dependencia específica responsable de los temas culturales (Art.75), lo cual ha generado consecuencias restrictivas en la capacidad de gestión.

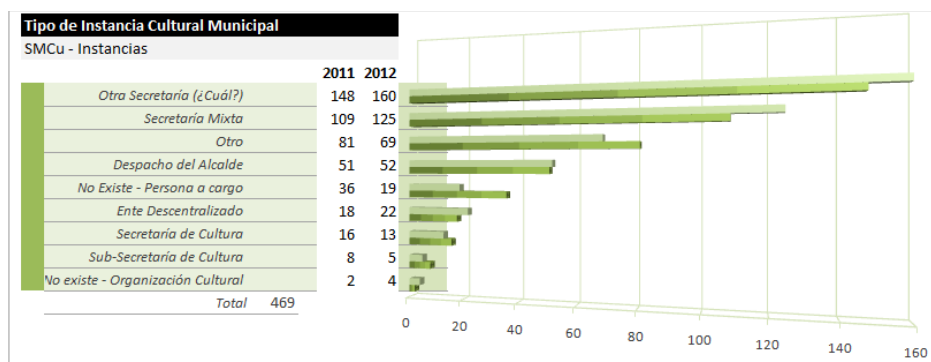
Lo primero que se observa es que no todos los municipios y departamentos tienen una secretaría o dependencia encargada específicamente de los asuntos culturales y en segundo lugar que hay una diversidad en las formas de organización.

A nivel departamental, por ejemplo, 16 cuentan con una secretaría responsable de los asuntos culturales, en algunos casos comparten las responsabilidades con otro sector como educación (departamento del Cauca), desarrollo (departamentos de Santander y Vichada), turismo (departamentos del Guaviare, Huila y Boyacá), deportes (departamento de

Risaralda). Existen 6 institutos (Antioquia, Meta, Cundinamarca, Vaupés, Caquetá y Putumayo), 4 direcciones (Nariño, La Guajira, Tolima y Casanare), 2 oficinas responsables (Arauca y Magdalena), 2 asesores (Cesar y Sucre) y un departamento en donde la responsabilidad del manejo de los asuntos culturales recaen en la secretaría privada de la gobernación (departamento de Bolívar)<sup>8</sup>.

Para el caso de los municipios de sexta categoría atendidos por la Estrategia de Promotores Regionales (EPR), haciendo un comparativo entre los años 2011 y 2012, las responsabilidades son asumidas en su gran mayoría por una secretaría que no es específicamente de cultura, seguido por carteras que comparten responsabilidades con cultura<sup>9</sup>.

**Grafico 2: Tipo de instancia cultural municipal para 469 municipios de 6ta categoría (2012)**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Herramienta de Información para la Gestión Cultural Regional, Ministerio de Cultura.2012

En ese sentido, para el año 2012 solamente en 2.77% (13) de los municipios tenían específicamente una secretaría de cultura y el mayor número de municipios de la muestra (34,11%) se apoyaban en otro tipo de secretaría, que adicionalmente debía responder por los asuntos del sector, como por ejemplo secretaría de planeación, secretaría de educación, entre otras. Llama la atención que del comparativo entre el 2011 y el 2012 disminuyó la

<sup>8</sup><http://www.sinic.gov.co/fomento/consultaEntidad.asp?vigencia=2013>

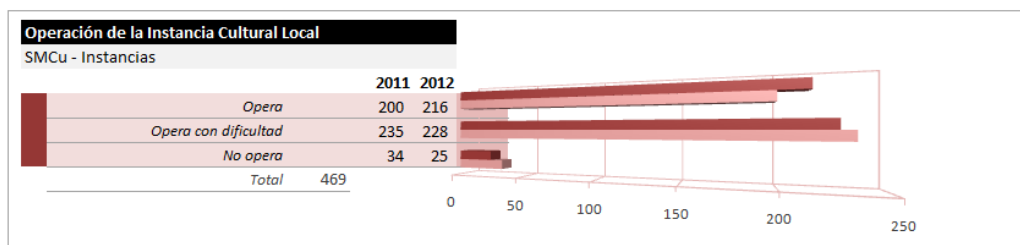
<sup>9</sup>Se hace referencia a una secretaría mixta cuando su denominación es de cultura y otro sector. Ejemplo: Secretaría de Educación y Cultura.

cantidad de municipios que solamente tenían una persona a cargo de los asuntos culturales del municipio pasando de 36 a 19 de ellos.

En el diseño de la descentralización no se tuvo en cuenta las modificaciones de las estructuras administrativas, lo que explica la variedad que se presenta en los tipos de instancias a cargo del sector en los municipios.

Al indagar por las condiciones de operatividad de estas instancias (gráfico 3), lo que se relaciona con la gestión institucional de las mismas, sobresale que en el 2011 el 50,1% (235) de los municipios tenían dificultades para su operatividad o no funcionaba. Para el 2012, aunque ese porcentaje disminuyó al 48,6% (228), cambio que puede atribuirse a la estrategia de acompañamiento, sigue siendo preocupante pues dichas instancias no tienen autonomía presupuestal, condiciones administrativas apropiadas, personal idóneo, entre otras.

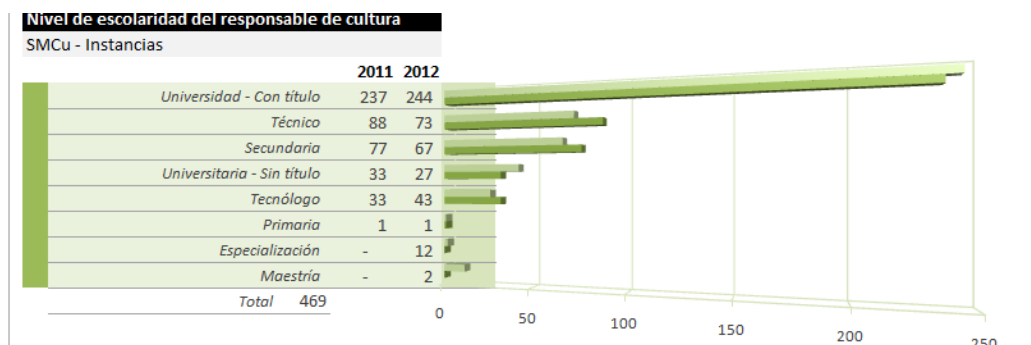
**Gráfico 3: Operatividad de la institucionalidad cultural**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Herramienta de Información para la Gestión Cultural Regional, Ministerio de Cultura. 2012

A las dificultades de operación de las instancias públicas culturales, se suman las deficiencias en el perfil de las personas responsables de la cartera. De los 469 municipios de sexta categoría objeto de acompañamiento por parte de la EPR en el 2011, 237 de los responsables de cultura en su momento, tenían título universitario, lo que corresponde al 50.5% de la muestra, seguido por el nivel técnico (18,8%) y de secundaria (16,4%), datos que se muestran en el gráfico 4. Esa misma tendencia se conservó en el año 2012, con un moderado incremento de personal con título universitario y disminución de técnico y secundaria, lo que coincide con el cambio de las administraciones locales producto del proceso de elección.

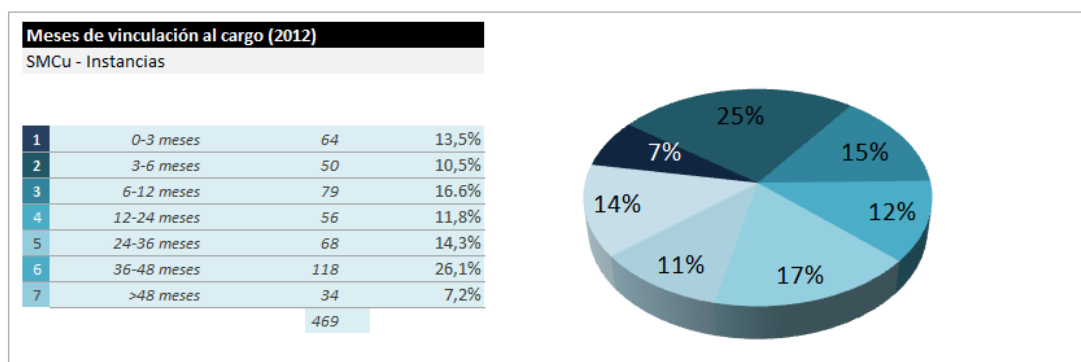
**Gráfico 4: Nivel de escolaridad de los encargados de cultura**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Herramienta de Información para la Gestión Cultural Regional, Ministerio de Cultura. 2012

En materia de estabilidad laboral, se revisa el comportamiento a partir del número de meses que el responsable de cultura había estado en el cargo al momento de la entrevista y el tipo de vinculación, como se muestra en las gráficas 6 y 5. Para el primer caso, se tomó la situación identificada en el año 2011 y se establecieron siete rangos de acuerdo a la cantidad de meses, identificando que el 40,63% de las personas tenían menos de un año en sus cargos, lo que es un obstáculo para la continuidad de los procesos. Sin embargo, llama la atención que el 26.11% de los encargados llevaban entre 3 y 4 años en el cargo, lo que puede relacionarse con los periodos de cambio de administración, pues tan solo el 7.16% tenían más de 4 años.

**Gráfico 5: Número de meses que el encargado de cultura ha ejercido su cargo (2012)**

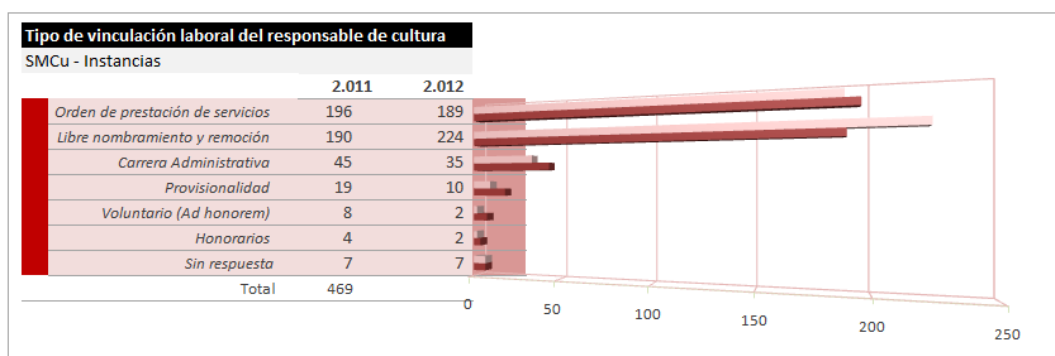


Fuente: Elaboración propia a partir de la Herramienta de Información para la Gestión Cultural Regional, Ministerio de Cultura. 2012



Esta interpretación va de la mano con el tipo de vinculación de los encargados de cultura (Gráfico 6), según el cual para el 2011 el 41.79% de los encargados de cultura fueron contratados por orden de prestación de servicio (OPS) y el 40,51% a través de la figura de libre nombramiento y remoción. Estas dos figuras de vinculación laboral se relacionan con una gran inestabilidad de las personas en los cargos, en concordancia con que solo el 9.6% (45) de los responsables de cultura eran funcionarios de carrera administrativa, de conformidad a las 34 personas que tienen más de 4 años en el cargo, de acuerdo con la Gráfica 5.

**Gráfico 6: Tipo de vinculación laboral de los encargados de cultura**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Herramienta de Información para la Gestión Cultural Regional, Ministerio de Cultura. 2012

Aunque la norma señala que las estructuras administrativas de las entidades territoriales deben responder a sus necesidades, el que no exista una homogeneidad en las mismas dificulta la relación entre los niveles de gobierno y por lo tanto las relaciones de articulación y coordinación. Adicionalmente, las debilidades mencionadas en términos de la continuidad en el ejercicio de los cargos de los responsables y su tipo de vinculación, la idoneidad en el perfil de las personas que ocupan esas posiciones, va en contravía de uno de los principios establecidos por Borja (1989) para el desarrollo exitoso de la descentralización relacionado con la modificación de las estructuras, en ese sentido se puede plantear que es posible que los problemas de calidad y estabilidad del recurso humano se deban a las deficiencias en el diseño de la descentralización, y que por lo tanto eventualmente podrían ser corregidas.

### **4.3. Distribución de competencias para la prestación de los bienes y servicios artísticos y culturales<sup>10</sup>**

Los objetivos de la descentralización en el sector cultural se concretan, en primer lugar, en la asignación de competencias a las entidades territoriales. Dado que desde el sector no existe una política expresa relacionada con la distribución de las competencias entre los distintos niveles de gobierno y por ende se carece de un documento único de referencia, se hace necesario deducir los objetivos a partir de la revisión de las medidas que se han adoptado.

Desde la Constitución Política (1991) se asignan funciones generales a los departamentos en términos de coordinación, complementariedad, intermediación y prestación de servicios (art. 298) y a los municipios en función de la prestación de servicios, construcción de obras, organización del desarrollo y promoción de la participación (art. 311).

Con la Ley 715 de 2001 y sus modificaciones posteriores, a través de la cual se dictan normas orgánicas sobre competencias y recursos, se señalan responsabilidades específicas a la Nación en relación educación, salud y agua potable y saneamiento básico. Para el resto de los casos vinculados con “propósitos generales” (art. 73), se establecen competencias generales a la Nación indicando que le corresponden funciones de formulación de políticas y objetivos de desarrollo, articulación con las de las entidades territoriales, asistencia técnica, distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), seguimiento y evaluación, inspección y vigilancia, promoción de mecanismos de participación ciudadana, expedición de las normas científicas, técnicas y administrativas para la organización y prestación de los servicios que son responsabilidad del Estado.

Para el caso de los departamentos las competencias indicadas de manera genérica en la Ley 715, están dirigidas en el mismo sentido que las asignadas a la Nación, pero con campo de

---

<sup>10</sup>Las expresiones culturales establecidas en el art. 18 de la Ley 397 de 1997 son: “a) artes plásticas, artes musicales, artes escénicas, expresiones culturales tradicionales, tales como el folclor, las artesanías, la narrativa popular y la memoria cultural de las diversas regiones y comunidades del país, e) artes visuales, f) artes literarias, g) museos, h) historia, i) antropología, j) filosofía, k) arqueología, l) patrimonio, m) dramaturgia, n) crítica y ñ) otras que surjan de la evolución cultural, previo concepto del Ministerio de Cultura.”

acción específico en su jurisdicción. Contrario a lo anterior, se indican de manera puntual competencias para los municipios cuyos recursos hacen parte del componente de propósitos generales, como es el caso de cultura. Vale la pena señalar que los departamentos no reciben una destinación específica del SGP para cultura.

**Tabla 3: Asignación de competencias en cultura en la Ley 715 de 2001**

Nación	Departamento	Municipio
No le asigna de manera específica	No le asigna de manera específica	<p><b>“76.8. En cultura</b></p> <p>76.8.1. Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural en el municipio.</p> <p>76.8.2. Apoyar y fortalecer los procesos de información, investigación, comunicación y formación y las expresiones multiculturales del municipio.</p> <p>76.8.3. Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio y su apropiación creativa por parte de las comunidades; y proteger el patrimonio cultural en sus distintas expresiones y su adecuada incorporación al crecimiento económico y a los procesos de construcción ciudadana.</p> <p>76.8.4. Apoyar el desarrollo de las redes de información cultural y bienes, servicios e instituciones culturales (museos, bibliotecas, archivos, bandas, orquestas, etc.), así como otras iniciativas de organización del sector cultural.</p> <p>76.8.5. Formular, orientar y ejecutar los planes, programas, proyectos y eventos municipales teniendo como referencia el Plan Decenal de Cultura.”</p>

Fuente: Ley 715 de 2001. (Congreso de la República de Colombia , 2001)

A partir de la Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997) y sus modificaciones posteriores se asignan competencias y funciones por nivel territorial. A continuación se presentan las mismas de conformidad con los bienes y servicios culturales contemplados en la normatividad nacional para el caso de patrimonio, fomento, estímulos y difusión, infraestructura, formación, cinematografía, museos y bibliotecas públicas.

**Tabla 4: Distribución de competencias entre nación y entidades territoriales en patrimonio**

AREA	NACIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Patrimonio	Tiene como objetivos principales la salvaguardia, protección,	“Los planes de desarrollo de las entidades territoriales y	“Los planes de desarrollo de las entidades territoriales y

AREA	NACIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
	recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación (Art. 4. Ley 397)	los planes de las comunidades, grupos sociales y poblacionales incorporados a estos, deberán estar armonizados en materia cultural con el Plan Decenal de Cultura y con el Plan Nacional de Desarrollo y asignarán los recursos para la salvaguardia, conservación, recuperación, protección, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural” (Art. 4 Ley 397)	los planes de las comunidades, grupos sociales y poblacionales incorporados a estos, deberán estar armonizados en materia cultural con el Plan Decenal de Cultura y con el Plan Nacional de Desarrollo y asignarán los recursos para la salvaguardia, conservación, recuperación, protección, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural” (Art. 4 Ley 397)
	“Al Ministerio de Cultura, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, le corresponde la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito nacional.”(Art. 8. Ley 397 modificado por la Ley1185)	“A las entidades territoriales, (...) les corresponde la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, (...), a través de las gobernaciones, alcaldías o autoridades respectivas, previo concepto favorable del correspondiente Consejo Departamental de Patrimonio Cultural, o del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural en el caso de los distritos.” (Art.8 Ley 397 modificado por la Ley1185)	“A las entidades territoriales, (...) les corresponde la declaratoria y el manejo de los bienes de interés cultural del ámbito departamental, distrital, municipal, (...), a través de las gobernaciones, alcaldías o autoridades respectivas, previo concepto favorable del correspondiente Consejo Departamental de Patrimonio Cultural, o del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural en el caso de los distritos.” (Art.8 Ley 397 modificado por la Ley1185)
Patrimonio bibliográfico, hemerográfico, documental y de imágenes en movimiento	“El Ministerio de Cultura y el Ministerio del Interior, a través de la Biblioteca Nacional y el Archivo General de la Nación, respectivamente, son las entidades responsables de reunir, organizar, incrementar, preservar, proteger, registrar y difundir el patrimonio bibliográfico, hemerográfico y documental de la Nación” (Art.12)	“(…) Así mismo, las bibliotecas departamentales y regionales, y los archivos municipales, distritales y departamentales, podrán ser depositarios de su patrimonio bibliográfico, hemerográfico y documental.”(Art. 12)	“(…) Así mismo, las bibliotecas departamentales y regionales, y los archivos municipales, distritales y departamentales, podrán ser depositarios de su patrimonio bibliográfico, hemerográfico y documental.”(Art. 12)
Inventario de	“Como componente	“Como componente	“Como componente

AREA	NACIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
bienes del patrimonio cultural y registro de bienes de interés cultural	fundamental para el conocimiento, protección y manejo del patrimonio cultural, corresponde al Ministerio de Cultura definir las herramientas y criterios para la conformación de un inventario del patrimonio cultural de la Nación, en coordinación con las entidades territoriales.”(Art. 14) “La Nación, a través del Ministerio de Cultura y de sus entidades adscritas (Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Archivo General de la Nación), así como las entidades territoriales, elaborarán y mantendrán actualizado un registro de los bienes de interés cultural en lo de sus competencias.” (Art. 14)	fundamental para el conocimiento, protección y manejo del patrimonio cultural, corresponde al Ministerio de Cultura definir las herramientas y criterios para la conformación de un inventario del patrimonio cultural de la Nación, en coordinación con las entidades territoriales.”(Art. 14) “La Nación, a través del Ministerio de Cultura y de sus entidades adscritas (Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Archivo General de la Nación), así como las entidades territoriales, elaborarán y mantendrán actualizado un registro de los bienes de interés cultural en lo de sus competencias.” (Art. 14)	fundamental para el conocimiento, protección y manejo del patrimonio cultural, corresponde al Ministerio de Cultura definir las herramientas y criterios para la conformación de un inventario del patrimonio cultural de la Nación, en coordinación con las entidades territoriales.”(Art. 14) “La Nación, a través del Ministerio de Cultura y de sus entidades adscritas (Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Archivo General de la Nación), así como las entidades territoriales, elaborarán y mantendrán actualizado un registro de los bienes de interés cultural en lo de sus competencias.” (Art. 14)
	El Ministerio de Cultura reglamentará lo relativo al registro. (Art. 14)	“Las entidades territoriales, (...), remitirán anualmente al Ministerio de Cultura, Dirección de Patrimonio, sus respectivos registros con el fin de que sean incorporados al Registro Nacional de Bienes de Interés Cultural.” (Art. 14)	“Las entidades territoriales, (...), remitirán anualmente al Ministerio de Cultura, Dirección de Patrimonio, sus respectivos registros con el fin de que sean incorporados al Registro Nacional de Bienes de Interés Cultural.” (Art. 14)

Fuente: Ley 397 de 1997 y modificaciones. (Congreso de la República de Colombia , 1997)

Para el caso del patrimonio, la Ley 1185 de 2008 avanza en la distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales, como lo referido a los procesos de declaratoria de los bienes de interés cultural, cuyo criterio obedece a la cercanía geográfica. Es decir que el nivel nacional se responsabiliza de las declaratorias nacionales y las entidades territoriales realizan las declaratorias de su jurisdicción de acuerdo al interés especial que el bien reviste para la comunidad. La misma lógica de descentralización es aplicada en la identificación de las manifestaciones de patrimonio cultural inmaterial, pues se promueve una participación activa de las comunidades en el proceso a través de los consejos territoriales de patrimonio.

Por consiguiente, la fijación de responsabilidades de patrimonio entre los niveles territoriales, de expedición mucho más reciente, obedece al principio de la descentralización relacionada con la eficiencia administrativa, para atender las preferencias locales.

**Tabla 5: Distribución de competencias entre nación y entidades territoriales en fomento, estímulo y difusión a partir de las leyes**

AREA	NACIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Fomento	“El Estado a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, fomentará las artes en todas sus expresiones y las demás manifestaciones simbólicas expresivas (...)”(art. 17)	“El Estado a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, fomentará las artes en todas sus expresiones y las demás manifestaciones simbólicas expresivas (...)”(art. 17)	“El Estado a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, fomentará las artes en todas sus expresiones y las demás manifestaciones simbólicas expresivas (...)”(art. 17)
Estímulos	“El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, establecerá estímulos especiales y promocionará la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales.” (art.18)	“El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, establecerá estímulos especiales y promocionará la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales.” (art.18)	“El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, establecerá estímulos especiales y promocionará la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales.” (art.18)
Difusión y promoción	“Ministerio de Cultura organizará y promoverá sin distinciones de ninguna índole la difusión y promoción nacional de las expresiones culturales de los colombianos, la participación en festivales internacionales y otros eventos de carácter cultural” (art. 20)		

Fuente: Ley 397 de 1997 y modificaciones. (Congreso de la República de Colombia , 1997)

En cuanto al fomento, los estímulos y la difusión de las manifestaciones artísticas y culturales, las leyes no hacen distinción en las competencias asignadas, y su desarrollo para el caso de la difusión, no es estipulado de manera explícita a los niveles territoriales locales.

**Tabla 6: Distribución de competencias entre nación y entidades territoriales infraestructura cultural**

AREA	NACION	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Infraestructura cultural	“El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, definirá y aplicará medidas concretas conducentes a estimular la creación, funcionamiento y mejoramiento de espacios públicos, aptos para la realización de actividades culturales y, en general propiciará la infraestructura que las expresiones culturales requieran.” (art. 22)	“El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, definirá y aplicará medidas concretas conducentes a estimular la creación, funcionamiento y mejoramiento de espacios públicos, aptos para la realización de actividades culturales y, en general propiciará la infraestructura que las expresiones culturales requieran.” (art. 22)	“El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, definirá y aplicará medidas concretas conducentes a estimular la creación, funcionamiento y mejoramiento de espacios públicos, aptos para la realización de actividades culturales y, en general propiciará la infraestructura que las expresiones culturales requieran.” (art. 22)

Fuente: Ley 397 de 1997 y modificaciones. (Congreso de la República de Colombia , 1997)

Para el caso de la infraestructura cultural, entendida como todos aquellos espacios físicos donde tienen lugar las diversas prácticas y manifestaciones artísticas y culturales de la comunidad, tampoco se define con claridad el nivel de competencias desde la norma dejándolo de manera amplia y poco concreta, lo que conlleva a la duplicidad de las mismas.

**Tabla 7: Distribución de competencias entre nación y entidades territoriales en formación**

AREA	NACION	DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
Formación Artística y Cultural	“El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, fomentará la formación y capacitación técnica y cultural, del gestor y el administrador cultural, para garantizar la coordinación administrativa y cultural con carácter especializado” (art.29)	“El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, fomentará la formación y capacitación técnica y cultural, del gestor y el administrador cultural, para garantizar la coordinación administrativa y cultural con carácter especializado” (art.29)	“El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, fomentará la formación y capacitación técnica y cultural, del gestor y el administrador cultural, para garantizar la coordinación administrativa y cultural con carácter especializado” (art.29)
	“El Ministerio de Cultura establecerá convenios con universidades públicas y privadas para la formación y especialización de los creadores en todas las expresiones” (art.29)		

Fuente: Ley 397 de 1997 y modificaciones. (Congreso de la República de Colombia , 1997)

Para el caso de formación, así como ocurre para fomento, estímulo e infraestructura cultural, no se hace una distribución precisa de las competencias dado que la ley asigna las mismas a los tres niveles.

**Tabla 8: Distribución de competencias entre nación y entidades territoriales cinematografía**

AREA	NACION	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Cinematografía	“El Estado, a través del Ministerio de Cultura, de Desarrollo Económico, y de Hacienda y Crédito Público, fomentará la conservación, preservación y divulgación, así como el desarrollo artístico e industrial de la cinematografía colombiana” (art. 40)		

Fuente: Ley 397 de 1997 y modificaciones. (Congreso de la República de Colombia , 1997)

Tanto la Ley General de Cultura, como la Ley de Cinematografía (Ley 814 de 2003), reflejan el propósito de que el desarrollo de la cinematografía nacional obedezca a la finalidad de fomentar “escenarios de retorno productivo entre los sectores integrantes de la industria de las imágenes en movimiento hacia su común actividad, a estimular la inversión en el ámbito productivo de los bienes y servicios comprendidos en esta industria cultural, a facilitar la gestión cinematográfica en su conjunto y a convocar condiciones de participación, competitividad y protección para la cinematografía nacional”(Art. 1. Ley 814 de 2003). Se trata de un servicio cultural que por sus características responde a competencias y lineamientos de carácter nacional.

En ese sentido dentro de las competencias asignadas a la Nación se destacan: trazar las políticas y el desarrollo, conservación, preservación y divulgación de la cinematografía, velar por condiciones de participación y competitividad para la obra colombiana, otorgar los estímulos e incentivos, vigilar el adecuado funcionamiento del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico, entre otras.



**Tabla 9: Distribución de competencias entre nación y entidades territoriales en museos**

AREA	NACION	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Museos	“El Ministerio de Cultura, a través del Museo Nacional, tiene bajo su responsabilidad la protección, conservación y desarrollo de los Museos existentes y la adopción de incentivos para la creación de nuevos Museos en todas las áreas del Patrimonio Cultural”(art. 49)		
Museos – investigación científica e incremento de las colecciones	“El Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, crearán programas de estímulo a la investigación y catalogación científica de los bienes muebles de patrimonio cultural existentes en todos los museos del país, a través de convenios con las universidades e institutos dedicados a la investigación histórica, científica y artística nacional e internacional, y fomentará el incremento de las colecciones mediante la creación y reglamentación de incentivos a las donaciones, legados y adquisiciones.”(Art. 50)	“El Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, crearán programas de estímulo a la investigación y catalogación científica de los bienes muebles de patrimonio cultural existentes en todos los museos del país, a través de convenios con las universidades e institutos dedicados a la investigación histórica, científica y artística nacional e internacional, y fomentará el incremento de las colecciones mediante la creación y reglamentación de incentivos a las donaciones, legados y adquisiciones.”(Art. 50)	“El Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, crearán programas de estímulo a la investigación y catalogación científica de los bienes muebles de patrimonio cultural existentes en todos los museos del país, a través de convenios con las universidades e institutos dedicados a la investigación histórica, científica y artística nacional e internacional, y fomentará el incremento de las colecciones mediante la creación y reglamentación de incentivos a las donaciones, legados y adquisiciones.”(Art. 50)

Fuente: Ley 397 de 1997 y modificaciones. (Congreso de la República de Colombia , 1997)

De manera explícita no se hace mención a las competencias, que en materia de museos, le asiste a las entidades territoriales. Sin embargo en desarrollos posteriores como el Decreto 4934 de 2009 se indica, como una de las acciones en las que pueden invertir los recursos del IVA a la telefonía móvil celular, fortalecer los museos a nivel local, en lo referente a escritura de guiones y mejoramiento de dotación y programación. Sin embargo este asunto no es del todo conveniente y adecuado, dado que por decreto no se pueden distribuir competencias.

**Tabla 10: Distribución de competencias entre nación y entidades territoriales para bibliotecas públicas**

AREA	NACIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Bibliotecas	<p>“1. Definir la política estatal referente a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, dirigirla y coordinarla.</p> <p>2. Dictar normas de carácter técnico y administrativo y otros requisitos (...), así como las condiciones mínimas de la infraestructura.</p> <p>3. Promover, en coordinación con las entidades territoriales (...)</p> <p>4. Reglamentar una política de desarrollo de colecciones (...)</p> <p>5. Definir el Plan Nacional de Lectura según los procedimientos y medios de consulta y participación establecidos (...)</p> <p>6. Participar con los medios y recursos a su alcance, en la dotación bibliográfica y dotaciones (...).</p> <p>7. Coordinar (...) una política de educación formal y de formación continuada para el personal bibliotecario (...) así como de los promotores de lectura y gestores culturales y de la información.</p> <p>8. Coordinar (...) los mecanismos, medios e instrumentos para proveer la agenda de conectividad y tecnologías de la información y la comunicación a todas</p>	<p>“1. Administrar el Depósito Legal por intermedio de la Biblioteca Pública Departamental o de aquella que sea delegada para asumir sus funciones. Actuará de manera coordinada con la Biblioteca Nacional en el seguimiento y recepción de dicho depósito.</p> <p>2. Organizar, en el ámbito de su jurisdicción, la Red Departamental de Bibliotecas Públicas con la respectiva coordinación, la cual será asumida por la biblioteca departamental, si existe, o por una biblioteca de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.</p> <p>En cada departamento la coordinación de la red de bibliotecas será ejercida por un profesional, técnico con conocimiento sobre el tema, con dedicación exclusiva al desarrollo de la red, el cual deberá contar con condiciones óptimas para el buen desarrollo de sus funciones.</p> <p>3. Establecer la biblioteca pública departamental o definir mediante convenio, otra biblioteca de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas que ejercerá la función de recoger, preservar y difundir el patrimonio bibliográfico del departamento, en un lapso no mayor de tres (3) años.”(Art. 37)</p>	<p>“1. Contar como mínimo con una biblioteca pública municipal, acorde con las reglamentaciones de servicios, infraestructura y dotaciones del Ministerio de Cultura. Los que a la fecha de promulgación de la ley estén desprovistos de ella, la crearán en un lapso no mayor de dos (2) años a partir de la vigencia de esta ley. En caso de que en la cabecera municipal existan servicios adecuados de bibliotecas prestados por otras entidades, se preferirá que el municipio cumpla esta obligación estableciendo bibliotecas en sus corregimientos o en barrios alejados del centro de la población. Es recomendable que los municipios de categoría especial 1, 2, 3 y 4 tengan más de una biblioteca de acuerdo con las necesidades de la población, para lo cual se debe considerar a existencia de otro tipo de aplicarse principios de complementariedad y coordinación, para no duplicar esfuerzos y recursos. Para ello, los municipios contarán con el apoyo y coordinación del Comité Técnico Nacional de Bibliotecas Públicas.”(Art. 39)</p>

AREA	NACIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
	las bibliotecas de la Red. 9. Establecer un sistema de información para la toma de decisiones que permita orientar las políticas, la planeación, el seguimiento y la evaluación de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y de los planes nacionales y locales de lectura y escritura. 10. Promover modelos de cooperación entre las distintas redes y sistemas bibliotecarios del país.		

Fuente: Ley 1379 de 2010. (Congreso de la República de Colombia, 2010)

Contrario a lo evidenciado en las otras áreas, con la expedición de la Ley de Bibliotecas Públicas (Ley 1379 de 2010) se logra identificar, de manera mucho más clara, los niveles de competencia de cada nivel territorial los cuales se desarrollan a través de articulados específicos. Son factores determinantes, que en el diseño de la política para bibliotecas públicas, adicional a la distribución de funciones, la norma aborda la asignación de recursos indicando que no menos del 10% de los recursos del IVA a la telefonía móvil celular (Art. 470 del Estatuto Tributario) y de la estampilla procultura, donde exista, deben invertirse en el fortalecimiento de las bibliotecas públicas.

### **El diseño de la descentralización de las competencias y sus consecuencias en la gestión**

A diferencia de sectores como educación o agua potable, donde se establecen objetivos y metas a alcanzar con indicadores verificables como la cobertura de acueducto, o la tasa de cobertura educativa, no se han fijado a los municipios y departamentos resultados concretos pues su formulación en muchas ocasiones es difusa y de ambigua interpretación. La revisión de la Ley 397 y otras normas muestra que se fijan propósitos muy generales y poco claros. De esta forma, si una política pública apunta a resolver problemas y modificar

situaciones indeseadas, la política de descentralización en cultura tiene un vacío fundamental de carácter estructural.

En general, a partir de la revisión de las leyes, la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales en materia cultural, se presenta dispersa y poco precisa, lo que genera una duplicidad de funciones y entorpece su identificación por parte de los municipios, dificultando su cumplimiento y seguimiento.

Como resultado de la revisión de la asignación de competencias, no se puede precisar de manera específica el criterio técnico utilizado en materia cultural. Desde la norma, las acciones que puede adelantar el Ministerio de Cultura se traslapan con aquellas que pueden jalonarse desde las entidades territoriales. En la práctica la inversión hecha por el nivel central en los municipios se concentra en dotación (instrumentos, libros, computadores), formación, infraestructura (adecuación y construcción), circulación (ferias y fiestas), estímulos (premios, pasantías, becas), entre otros. Lo que queda en evidencia es que desde la implementación de los planes nacionales de lectura y biblioteca y de música y convivencia, ha hecho carrera la modalidad de hacer confluir los tres niveles de gobierno con responsabilidades diferenciales: la nación entrega dotación y formación, el departamento coordina las acciones con los municipios y brinda asistencia técnica y el municipio garantiza la sostenibilidad de la inversión con el pago de funcionamiento y agenciando los requerimientos jurídicos necesarios como por ejemplo la creación de las escuelas de formación o de las bibliotecas públicas a través de acuerdos municipales.

Sin embargo de las normas mencionadas no se puede definir de manera específica los objetivos de política diferenciados entre las entidades territoriales, con excepción a patrimonio, cinematografía y bibliotecas públicas.

### **El ejercicio de las competencias**

A partir de la inversión registrada por los departamentos y los municipios en los sistemas de información nacional, en el SICEP, para los años 2009 y 2010, y en el Formulario Único Territorial (FUT), para el 2011 y 2012, se identifican cuáles son las acciones en las cuales se está concentrando las acciones. Vale la pena indicar que los conceptos de registro

señalados por el sistema son muy generales y no permiten analizar de manera específica el detalle de la inversión.

A continuación se presenta el comportamiento de la inversión en cultura de conformidad a su destinación para el caso de los departamentos del 2009 al 2012:

**Tabla 11: Componente de inversión en cultura de los departamentos según destinación**

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012
A.5.1 FOMENTO, APOYO Y DIFUSION DE EVENTOS Y EXPRESIONES ARTISTICAS Y CULTURALES	44,3%	47,9%	51,0%	41,2%
A.5.5 CONSTRUCCION, MANTENIMIENTO Y ADECUACION DE LA INFRAESTRUCTURA ARTISTICA Y CULTURAL	11,3%	7,1%	9,0%	16,5%
A.5.2 FORMACION, CAPACITACION E INVESTIGACION ARTISTICA Y CULTURAL	17,5%	17,6%	14,4%	16,2%
A.5.3 PROTECCION DEL PATRIMONIO CULTURAL	15,4%	6,9%	16,4%	12,1%
A.5.6 MANTENIMIENTO Y DOTACION DE BIBLIOTECAS PUBLICAS	2,2%	3,9%	5,5%	5,6%
A.5.13 PAGO DE DEFICIT DE INVERSION EN CULTURA	0,0%	2,0%	0,3%	2,4%
A.5.8 PAGO DE INSTRUCTORES CONTRATADOS PARA LAS BANDAS MUSICALES	1,6%	2,3%	2,2%	2,4%
A.5.9 PAGO DE INSTRUCTORES Y BIBLIOTECOLOGOS CONTRATADOS PARA LA EJECUCION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS	0,3%	0,8%	0,4%	1,4%
A.5.12 SEGURIDAD SOCIAL DEL CREADOR Y GESTOR CULTURAL	0,0%	0,1%	0,2%	1,3%
A.5.7 DOTACION DE LA INFRAESTRUCTURA ARTISTICA Y CULTURAL	2,2%	1,0%	0,1%	0,7%
A.5.4 PREINVERSION EN INFRAESTRUCTURA	2,7%	1,0%	0,4%	0,1%
A.5.10 TRANSFERENCIA A LOS MUNICIPIOS PARA INVERSION EN EL SECTOR	0,0%	0,0%		
A.5.11 RESERVAS DE INVERSION EN EL SECTOR VIGENCIA ANTERIOR (LEY 819 DE 2003)	2,5%	9,6%		
<b>Total general</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: SICEP y FUT, Departamento Nacional de Planeación

Tomado como punto de referencia para la lectura de los datos el año 2012, el componente de mayor inversión corresponde al relacionado con el fomento, apoyo y difusión de eventos y expresiones artísticas y culturales (41,2%), seguido por la construcción, mantenimiento y adecuación de la infraestructura artística y cultural (16,5%) y por formación, capacitación e investigación artística y cultural (16,2%).

**Tabla 12: Componentes de inversión en cultura de los municipios según destinación**

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012
A.5.1 FOMENTO, APOYO Y DIFUSION DE EVENTOS Y EXPRESIONES ARTISTICAS Y CULTURALES	56,7%	54,8%	54,5%	59,8%
A.5.5 CONSTRUCCION, MANTENIMIENTO Y ADECUACION DE LA INFRAESTRUCTURA ARTISTICA Y CULTURAL	17,0%	15,8%	13,7%	11,3%
A.5.2 FORMACION, CAPACITACION E INVESTIGACION ARTISTICA Y CULTURAL	7,3%	6,2%	6,1%	8,1%
A.5.6 MANTENIMIENTO Y DOTACION DE BIBLIOTECAS PUBLICAS	5,3%	5,8%	7,2%	7,9%
A.5.3 PROTECCION DEL PATRIMONIO CULTURAL	3,1%	3,9%	4,4%	3,9%
A.5.9 PAGO DE INSTRUCTORES Y BIBLIOTECOLOGOS CONTRATADOS PARA LA EJECUCION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS	2,4%	2,7%	4,0%	3,8%
A.5.7 DOTACION DE LA INFRAESTRUCTURA ARTISTICA Y CULTURAL	4,2%	2,9%	5,0%	2,8%
A.5.8 PAGO DE INSTRUCTORES CONTRATADOS PARA LAS BANDAS MUSICALES	1,7%	1,7%	1,7%	1,6%
A.5.12 SEGURIDAD SOCIAL DEL CREADOR Y GESTOR CULTURAL	0,1%	0,1%	0,4%	0,5%
A.5.4 PREINVERSION EN INFRAESTRUCTURA	1,1%	2,9%	2,7%	0,3%
A.5.13 PAGO DE DEFICIT DE INVERSION EN CULTURA	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%
A.5.10 TRANSFERENCIA A LOS MUNICIPIOS PARA INVERSION EN EL SECTOR	0,0%	0,0%		
A.5.11 RESERVAS DE INVERSION EN EL SECTOR VIGENCIA ANTERIOR (LEY 819 DE 2003)	1,0%	3,0%		
<b>Total general</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: SICEP y FUT, Departamento Nacional de Planeación

El orden de los componentes de inversión para el caso de los municipios presenta el mismo comportamiento, sin embargo el porcentaje de inversión del total de los recursos es más

alto para el fomento, apoyo y difusión de eventos y expresiones artísticas y culturales (59,8%), en el que se registra lo relacionado con las ferias y fiestas promovidas por los municipios.

Para el caso de los municipios de sexta categoría se mantiene la tendencia de la inversión de acuerdo a los conceptos predominantes siendo mucho más alto porcentualmente para el caso del fomento, apoyo y difusión de eventos (64,9%), como se aprecia en la siguiente tabla.

**Tabla 13: Componentes de inversión en cultura de los municipios de 6ta categoría según destinación**

Concepto	2009	2010	2011	2012
A.5.1 FOMENTO, APOYO Y DIFUSION DE EVENTOS Y EXPRESIONES ARTISTICAS Y CULTURALES	62,9%	63,9%	50,0%	64,9%
A.5.5 CONSTRUCCION, MANTENIMIENTO Y ADECUACION DE LA INFRAESTRUCTURA ARTISTICA Y CULTURAL	11,6%	11,6%	13,6%	13,3%
A.5.2 FORMACION, CAPACITACION E INVESTIGACION ARTISTICA Y CULTURAL	5,1%	4,5%	6,9%	5,1%
A.5.9 PAGO DE INSTRUCTORES Y BIBLIOTECOLOGOS CONTRATADOS PARA LA EJECUCION DE PROGRAMAS Y PRO	4,8%	5,9%	3,6%	4,5%
A.5.8 PAGO DE INSTRUCTORES CONTRATADOS PARA LAS BANDAS MUSICALES	3,7%	3,8%	0,9%	3,5%
A.5.3 PROTECCION DEL PATRIMONIO CULTURAL	3,0%	2,5%	5,2%	2,8%
A.5.7 DOTACION DE LA INFRAESTRUCTURA ARTISTICA Y CULTURAL	4,1%	3,0%	6,3%	2,2%
A.5.6 MANTENIMIENTO Y DOTACION DE BIBLIOTECAS PUBLICAS	2,1%	1,5%	9,2%	2,0%
A.5.4 PREINVERSION EN INFRAESTRUCTURA	1,2%	1,0%	3,7%	0,7%
A.5.12 SEGURIDAD SOCIAL DEL CREADOR Y GESTOR CULTURAL	0,1%	0,2%	0,2%	0,6%
A.5.13 PAGO DE DEFICIT DE INVERSION EN CULTURA	0,1%	0,1%	0,3%	0,2%
A.5.10 TRANSFERENCIA A LOS MUNICIPIOS PARA INVERSION EN EL SECTOR	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
A.5.11 RESERVAS DE INVERSION EN EL SECTOR VIGENCIA ANTERIOR (LEY 819 DE 2003)	1,3%	2,0%	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: SICEP y FUT, Departamento Nacional de Planeación

Para resumir, la laxitud en la definición de las competencias genera que no se pueda determinar una intencionalidad diferencial entre los componentes de inversión en cultura entre los niveles territoriales y en consecuencia se duplican las acciones.

#### 4.4. Asignación de recursos para el sector cultural

Para financiar las competencias en el sector cultura las entidades territoriales cuentan con: a) recursos propios que son los provenientes de sus impuestos generales y algunos específicos como la estampilla procultura que es un impuesto creado por la Ley 666 de 2001 y el ingreso por la Ley del Espectáculo Público; b) impuesto al consumo de la telefonía móvil; c) recursos del Sistema General de Participaciones (SGP); d) recursos del Sistema General de Regalías y e) recursos de cofinanciación de la Nación.

Los recursos propios, que son los que la entidad territorial genera de forma regular, se clasifican en tributarios (impuestos) y los no tributarios (producto de la prestación de servicios), y es potestad de la administración definir su destinación. Específicamente, el

sector cultural cuenta con la *estampilla procultura* (Ley 666 de 2001), la cual puede ser creada por decisión de las asambleas departamentales o por los concejos distritales y municipales. Si bien la ley no indica los hechos generadores, establece un rango de gravamen entre el 0,5% y el 2% y su asignación está distribuida para la seguridad social del creador y el gestor cultural (10%), pasivo pensional de la entidad territorial (20%), programa de lectura y bibliotecas (no menos del 10%) y el porcentaje restante para estimular actividades artísticas y culturales, inversión en infraestructura y capacitación y formación (60%).

De manera mucho más reciente se genera otra fuente de financiación del sector de carácter territorial con la Ley 1493 de 2011 – Ley de espectáculos públicos, a través de la creación de una contribución parafiscal del orden municipal sobre la boletería de los espacios públicos de las artes escénicas. Estos recursos están orientados a financiar de manera exclusiva obras de infraestructura para espacios de las artes escénicas en las entidades territoriales que los generan.

Por otro lado, la Ley 788 de 2002 autoriza un incremento del 4% al *Impuesto al Valor Agregado (IVA) a la telefonía móvil*, de recaudación nacional cuya destinación se dirige al sector de cultura y deporte.

**Tabla 14: Asignación de los recursos del IVA a la telefonía móvil**

Incremento	Distribución	Destinación		A quien se gira
4%	75%	Planes, programas y proyectos deportivos a nivel nacional		Coldeportes
	25%	50%	Programas de fomento y desarrollo deportivo e infraestructura	Departamentos y distritos capital
		50%	Fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística, dándole aplicación a la Ley 1185 de 2008 (Aproximación social del patrimonio)	Departamentos y distritos capital
	100%	Inversión social		

Fuente: (Ministerio de Cultura , 2013)

A través del Decreto 4934 de 2009, se indica que estos recursos deben ser destinados al patrimonio cultural como desarrollo de inventarios, campañas de promoción, protección y

difusión del patrimonio, apoyo a la formulación de Planes Especiales de Manejo y Protección, formulación de Planes Especiales de Salvaguarda, intervención a bienes de interés cultural y fortalecimiento a museos, archivos, bibliotecas patrimoniales y centros de memoria. El plan de inversión de estos recursos debe ser presentado al Ministerio de Cultura previo cumplimiento de los lineamientos sobre convocatoria, postulación, elegibilidad y viabilización de los proyectos. Los recursos son girados a los departamentos pero deben ser ejecutados a través de convenios con los y/o distritos municipios.

El *Sistema General de Participaciones (SGP)*, constituido por los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales para el financiamiento de los servicios de su competencia, han estado regidos por la Ley 60 de 1993, la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007, en cada una de las cuales se ha cambiado el porcentaje de asignación al sector cultural. En la primera de ellas se asignaba un porcentaje del 5% contrario al esquema formulado con la Ley 715 en el que pasa a ser un porcentaje del 3% de propósitos generales. Con la Ley 1176 de 2007 se modifica la composición porcentual de la distribución de la bolsa de transferencias, destinando un porcentaje específico para la atención a programas de agua potable y saneamiento básico, afectando los montos destinados a propósitos generales, dando prelación a un tema de política pública sobre otro y afectando de manera tangencial los recursos destinados al sector cultural.

En la Tabla 15, se clarifica la modificación hecha en la asignación con el cambio de legislación al pasar del 17% de propósitos generales a 11.6%, de donde se destina el 3% para cultura. La reducción en la bolsa de recursos se traduce en términos reales en la disminución de más del 50% de los recursos destinados al sector, medida que deja entrever las prioridades del Estado en materia de inversión.

**Tabla 15: Asignación de recursos de SGP en Cultura**

Ley 715 de 2001		Ley 1176 de 2007	
Educación	58.5%	Educación	58.5%
Salud	24.5%	Salud	24.5%
Propósitos generales (incluido agua potable y saneamiento básico)	17% (3% para cultura)	Agua potable y saneamiento básico	5.4%
		Propósitos generales 3% de estos recursos	11.6% (3% para cultura)



Ley 715 de 2001		Ley 1176 de 2007	
		son para cultura	
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fuente: Ministerio de Cultura, 2011

Posteriormente, la Ley 1150 de 2011(art.14), mediante la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, designa un 6% de propósitos generales al sector cultural buscando compensar la reducción de la bolsa.

Adicional a los recursos específicos para cultura que asigna el Sistema General de Participaciones, los municipios pueden invertir recursos de libre destinación para el sector.

Otra fuente de financiación corresponde al Sistema General de Regalías (SGR), creado a través de la Ley 1530 del 2102, y del cual se pueden jalonar recursos para cultura de las regalías directas, del fondo de desarrollo regional y del fondo de compensación regional. Contrario a lo que ocurre con otros sectores (Acuerdo 13 de 2012), no se han fijado requisitos para la presentación de proyectos de cultura.

En cuanto a los recursos del gobierno nacional invertidos en los departamentos y los municipios, como se mencionó anteriormente, el Ministerio de Cultura realiza proyectos y programas que permiten la inversión de recursos del orden nacional a nivel local. En ese sentido, las inversiones hechas por la cartera, cuentan con la concurrencia de las entidades territoriales, como es caso de los planes nacionales, en los cuales el Ministerio invierte en dotaciones, el departamento debe brindar asistencia técnica y los municipios el pago de los formadores o bibliotecarios. Los planes nacionales existentes son: Plan Nacional de Música para la Convivencia, Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas y Plan Nacional para la Danza.

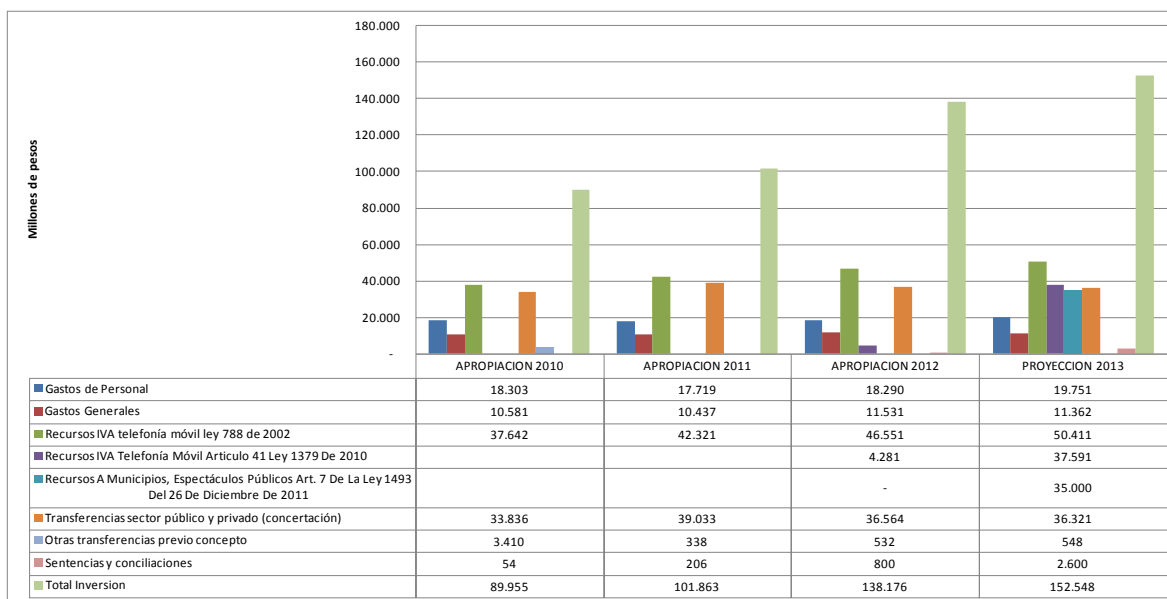
Complementariamente se oferta apoyo a las regiones a través del *Programa Nacional de Concertación* y el *Programa Nacional de Estímulos*. El primero de ellos fue creado para apoyar y visibilizar procesos, proyectos y actividades culturales, que permitan democratizar el acceso a los diferentes bienes, servicios y manifestaciones culturales, mediante la convocatoria nacional para la asignación de recursos concursables. El *Programa Nacional de Estímulos*, cumple con el compromiso constitucional de ofrecer estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan las distintas manifestaciones artísticas y culturales, en

búsqueda del conocimiento, el mejoramiento del capital humano y a la libertad de expresión.

Para las dos modalidades mencionadas así como para los planes nacionales es importante señalar que la inversión por parte del gobierno nacional se direcciona de acuerdo sus intereses y prioridades, lo que se constituye en una posibilidad para ejercer control y seguimiento. A modo de ejemplo, ante la carencia de información relacionada con los municipios que habían creado la estampilla pro cultura y el valor del recaudo, en el 2008 se introdujo como uno de los requisitos para participar en el Programa Nacional de Concertación, que las entidades públicas remitieran al Ministerio dicha información.

Revisando como ha sido el comportamiento del esquema de financiación público de cultura a continuación se presenta el presupuesto de inversión del Ministerio de Cultura para el periodo comprendido entre el 2010 y el 2013.

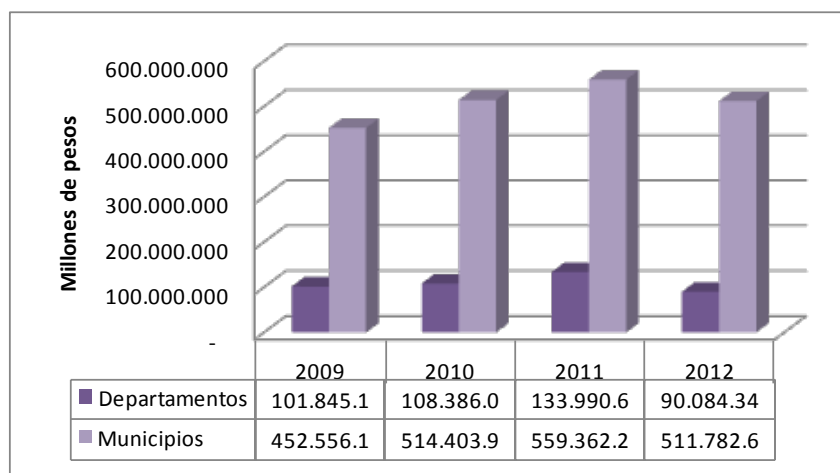
**Gráfico 7: Presupuesto del Ministerio de Cultura 2010-2013**



Fuente: Oficina de Planeación, Ministerio de Cultura. Septiembre de 2013

Para el caso de las entidades territoriales, la inversión de los departamentos es aproximadamente la cuarta parte de la inversión de los municipios, como se evidencia en el gráfico siguiente.

**Grafico 8: Inversión de los departamentos y municipios en cultura (2009-2012)**



Fuente: SICEP y FUT, Departamento Nacional de Planeación. Septiembre de 2013

En el año 2012, para el caso de todos los municipios, la inversión en cultura según fuente de financiación, está mayoritariamente atribuida a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) (41,4%), seguida por el SGP (17,5%) y los Ingresos Corrientes de Destinación Específica (ICDE) (16,7%). En la siguiente tabla se señalan la participación de las principales fuentes de financiación para el total de municipios y para los municipios de sexta categoría

**Tabla 16: Principales fuentes de inversión territorial sector cultura año 2012**

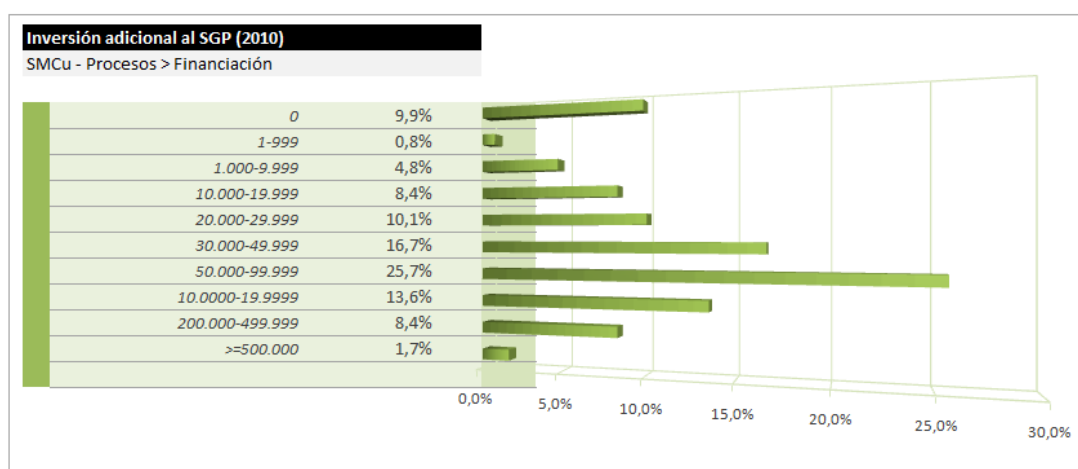
TOTAL DE LOS MUNICIPIOS		MUNICIPIOS DE 6TA CATEGORIA	
FUENTE DE FINANCIACION	%	FUENTE DE FINANCIACION	%
INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN	41,4%	SGP - PROPOSITO GENERAL FORZOSA INVERSIÓN CULTURA	28,9%
SGP - PROPOSITO GENERAL FORZOSA INVERSIÓN CULTURA	17,5%	INGRESOS CORRIENTES CON DESTINACIÓN ESPECIFICA - RECURSOS PROPIOS	17,9%
INGRESOS CORRIENTES CON DESTINACIÓN ESPECIFICA - RECURSOS PROPIOS	16,7%	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN	12,4%
SGP - PROPOSITO GENERAL FORZOSA INVERSIÓN LIBRE INVERSIÓN	4,3%	SGP - PROPOSITO GENERAL FORZOSA INVERSIÓN LIBRE INVERSIÓN	7,6%
OTROS RECURSOS DE CAPITAL	4,0%	SGP - PROPOSITO GENERAL - 42% RECURSOS LIBRE DESTINACIÓN	6,7%
OTRAS FUENTES DIFERENTES A LAS ANTERIORES	3,1%	COFINANCIACIÓN NACIONAL	5,9%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>87,0%</b>	<b>SUBTOTAL</b>	<b>79,4%</b>

Fuente: SICEP y FUT, Departamento Nacional de Planeación. Septiembre de 2013

Los municipios de sexta categoría, dependen mayoritariamente de los recursos asignados a través del Sistema General de Participación y de los ingresos corrientes con destinación específica, que para el caso corresponde a la estampilla procultura.

Adicionalmente para los municipios de sexta categoría, es de resaltar como lo indica la Gráfica 9, que el 25.7% de los municipios hacen una inversión adicional a los recursos destinados por SGP por un valor que oscila entre 50 y 100 millones de pesos, el 50,6% de los municipios hacen una inversión adicional inferior a los 50 millones y un 9.9% de los mismos basan la totalidad de la inversión en cultura en los recursos del SGP.

**Gráfico 9: Monto de inversión de recurso en cultura, adicionales a los asignados por SGP (2010)**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del SICEP-DNP. 2010

Es importante señalar, que de acuerdo a lo sugerido por Borja (1989), se presenta una dificultad en el diseño de la descentralización, en la medida en que no existe un estudio técnico que permita establecer cuanto le cuesta a las entidades territoriales cumplir con las responsabilidades y competencias asignadas.

Se rescata que se haya establecido un porcentaje específico de destinación de algunas fuentes de financiación, como el SGP, pues las transferencias automáticas “evita negociaciones y procedimientos escondidos” de acuerdo a lo mencionado por Maldonado

(2005). Sin embargo, el diseño de este elemento de la descentralización, carece de instrumentos claros que orienten la inversión en función del cumplimiento de los objetivos.

#### **4.5. Participación ciudadana**

Para posibilitar el diálogo entre la comunidad y el Estado, se crearon los *espacios de participación* del sector denominados consejos de cultura (Ley 397 de 1997), que hacen parte integral del Sistema Nacional de Cultura, y que se constituyen como órganos asesores en la materia, cuya función está en apoyar la formulación de política pública a nivel territorial, además de hacer seguimiento a los recursos invertidos en el sector.

La Ley crea el Consejo Nacional de Cultura (art. 58) y a los Consejos departamentales, distritales y municipales de cultura (art. 60), indicando su conformación y propósito. Posteriormente, y a partir de la dinámica del sector se amplió la cantidad de espacios de participación de manera que se ha replicado la estructura de esos órganos de carácter nacional a nivel territorial. Es así como el Decreto 3600 de 2004 reglamenta la conformación y funciones de los consejos nacionales de las artes y la cultura, y la Ley 1185 de 2008 crea el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural (en reemplazo del Consejo Nacional de Monumentos), los consejos departamentales de patrimonio y los consejos departamentales y distritales de las artes y la cultura, lo que ha permitido la conformación de estos espacios referidos a música, danza, teatro, artes visuales, literatura y medios ciudadanos y comunitarios. Es importante indicar que la norma señala que la composición, funciones, régimen de sesiones y secretaría técnica de los espacios territoriales de participación, se rigen por la reglamentación general de los consejos nacionales, con excepción de los de patrimonio para los cuales se precisan orientaciones.

Otros espacios de participación existentes son el Consejo Nacional de Libro y la Lectura (Decreto 267 de 2002) y el Consejo Nacional de las Artes y la Cultura en Cinematografía (Art. 12 de la Ley 814 de 2003)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Adicionalmente el Sistema Nacional de Archivo crea los comités técnicos como instancias asesoras a nivel nacional y los consejos de archivo a nivel departamental, distrital y municipal. Sin embargo por tratarse se un sistema paralelo al Sistema Nacional de Cultura, estos espacios no son objeto de revisión para la tesis.

**Tabla 17: Espacios de participación establecidos por las leyes**

<b>Nacional</b>	<b>Departamental</b>	<b>Municipal</b>
Consejo Nacional de Cultura	Consejo Departamental de Cultura	Consejo Municipal de Cultura
Consejo Nacional de Patrimonio	Consejo Departamental y Distrital de Patrimonio	
Consejo Nacional del Libro y la Lectura		
Consejo Nacional de las Arte y la Cultura para la Cinematografía	Consejo Departamental de las Arte y la Cultura para la Cinematografía	
Consejo Nacional de las Arte y la Cultura (una para cada manifestación: música, danza, teatro, artes visuales, literatura y medios ciudadanos y comunitarios)	Consejo Departamental de las Artes y la Cultura (una para cada manifestación: música, danza, teatro, artes visuales, literatura y medios ciudadanos y comunitarios)	

Fuente: Elaboración propia a partir de normatividad vigente

Una de las estrategias de articulación del sector a nivel municipal corresponde a la representación que se le asigna a los consejos departamental, distritales y municipales de cultura en los respectivos consejos de planeación (art. 60 de la Ley 397 de 1997).

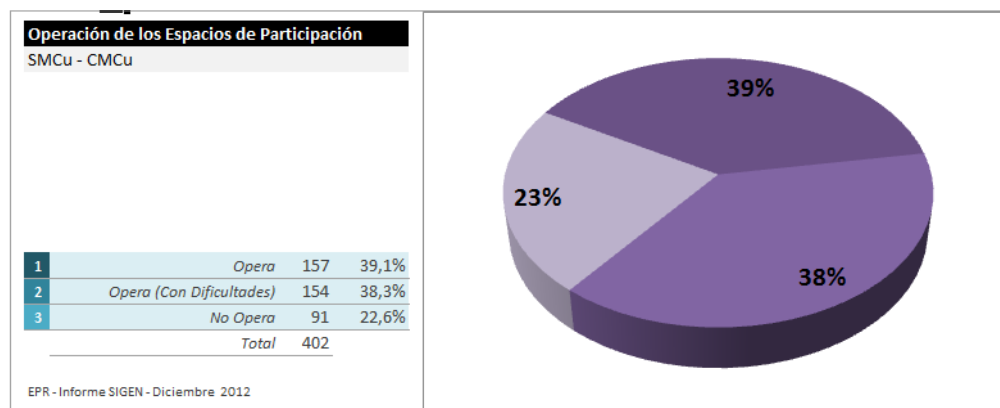
Por lo anterior resulta evidente que el esquema de participación del sector ha ido reglamentando a través de instrumentos jurídicos dispersos y atomizados. Actualmente no existe información verídica de la cantidad de espacios de participación existentes en el país, adicionalmente no permite una trazabilidad en la articulación de los distintos espacios de participación.

Los consejos municipales de cultura (CMCu) se constituyen como los espacios de participación institucionalizados (Borja), concebidos como parte integral del Sistema Nacional de Cultura y concebidos con la Ley de Cultura. En relación con la existencia o no de los CMCu, para un universo de 469 municipios de sexta categoría, se encontró que 428 de ellos (91,25%) contaban con este espacio en el 2011, cifra que disminuyó en el 2012 a 402 (85,71%). Aunque no se precisan las causas de esta reducción de consejos, llama la atención que el cambio se generó en el periodo del cambio de gobiernos locales.

De acuerdo a lo planteado por Borja, los mecanismos de participación deben tener una regulación jurídica sin la cual las autoridades locales no se sienten obligadas a interlocutar

con estos espacios. Vale la pena señalar, sin embargo que pese a un alto porcentaje de existencia de los CMCu (85.71%) en el 2012, persisten dificultades en la operatividad de los mismos.

**Grafico 10: Operatividad de los CMCu en los municipios de 6ta categoría (2012)**

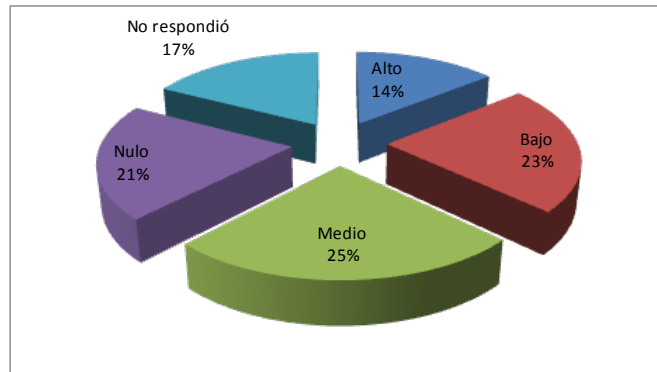


Fuente: Elaboración propia a partir de la Herramienta de Información para la Gestión Cultural Municipal. Ministerio de Cultura. 2013

De los 402 CMCu existentes, cuyo estado se verifica contra la expedición de un acuerdo municipal que lo crea, tan solo el 39% cuenta con condiciones aptas para el cumplimiento de sus funciones de manera adecuada, mientras que el 38% tiene dificultades relacionadas con el cumplimiento del reglamento interno, la elección de sus integrantes, la periodicidad de sus reuniones, entre otras. Adicionalmente 91 de los municipios, si bien tienen los CMCu creados por acuerdo, estos no están operando.

Para la vigencia 2012, a través de la EPR, el Ministerio de Cultura aplicó una encuesta específica a los integrantes de los consejos municipales de cultura en 386 municipios de sexta categoría que da cuenta de una autoevaluación relacionada con el cumplimiento de las funciones establecidas en la Ley. En relación a la pregunta sobre el seguimiento a los recursos el 48% considera que su gestión al respecto en medio y bajo, y el 17% no respondió.

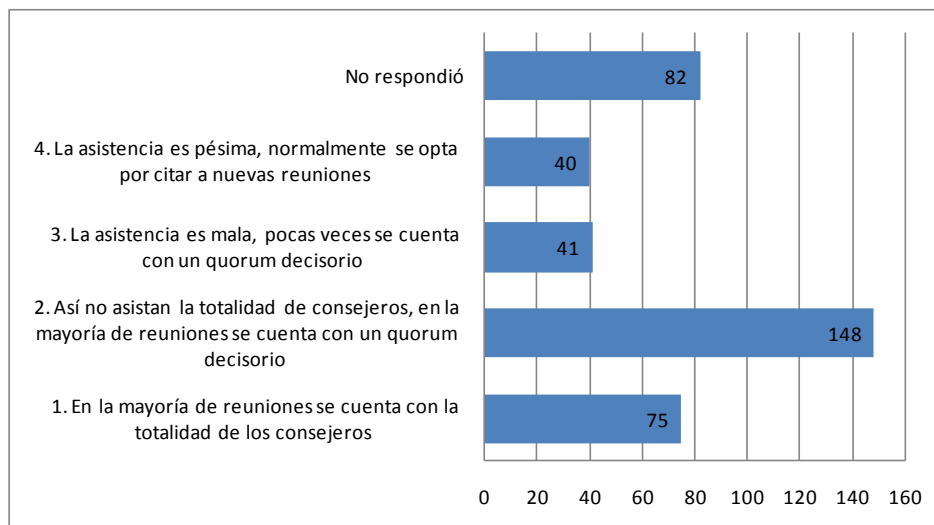
**Grafico 11: Seguimiento a la ejecución del gasto público (autoevaluación del CMCu)**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Herramienta de Información para la Gestión Cultural Municipal. Ministerio de Cultura. 2013

Adicionalmente de los CMCu que respondieron la encuesta, prima el caso en el que se realizan las reuniones sin la totalidad de los integrantes del espacio de participación (38,3%) aunque con quórum decisorios. En relación con la frecuencia de reunión de los consejos, en su mayoría (169) se reúnen entre 5 y 6 veces por año, seguido por aquellos que se reúnen entre 1 y 2 veces al año (79). En ese sentido, si bien las preguntas no ahondan en las causas que determinan la limitada operación de los consejos, hay evidencia sobre la restringida participación de los integrantes y a la baja frecuencia de las reuniones.

**Grafico 12: Asistencia a las reuniones de los Consejos Municipales de Cultura**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Herramienta de Información para la Gestión Cultural Municipal. Ministerio de Cultura. 2013



## **4.6. Relaciones intergubernamentales**

### **4.6.1. Asistencia técnica**

De acuerdo con la Ley 715 de 2001, tanto la Nación como los departamentos, tienen funciones de asistencia técnica, administrativa y presupuestal a las entidades territoriales. Adicionalmente el Decreto 4827 del 2008 indica que le corresponde al Ministerio de Cultura desarrollar acciones encaminadas a promover la descentralización de las políticas culturales y fortalecer la relación entre el nivel central y las regiones, funciones que han sido coordinadas por la Dirección de Etnocultura y Fomento Regional (1997-2008) y posteriormente con la Dirección de Fomento Regional.

Para el desarrollo de estas funciones, la Dirección asesora la formulación de políticas que permitan fortalecer los procesos de desarrollo cultural a nivel territorial e impulsa la consolidación y dinamización del Sistema Nacional de Cultura, trabajando con mayor énfasis con las autoridades regionales de cultura y los consejos territoriales de cultura.

Así mismo asesora, acompaña y monitorea los procesos de planeación y gestión de las instituciones responsables de las políticas culturales en las entidades territoriales, para lo cual adelanta procesos de formación en gestión cultural. Al interior del Ministerio, la Dirección es la encargada de coordinar y fomentar la articulación de las diferentes dependencias con los niveles territoriales, para el desarrollo y acompañamiento a la implementación de las políticas, programas y proyectos culturales.

Para el desarrollo de sus funciones la Dirección establece anualmente una estrategia de intervención del Ministerio en el nivel territorial, con base en la elaboración de perfiles, sistemas de información, evaluación sistemática y periódica que da cuenta del avance y seguimiento temático de los procesos de desarrollo cultural regionales (Presidencia de la República de Colombia, 2008).

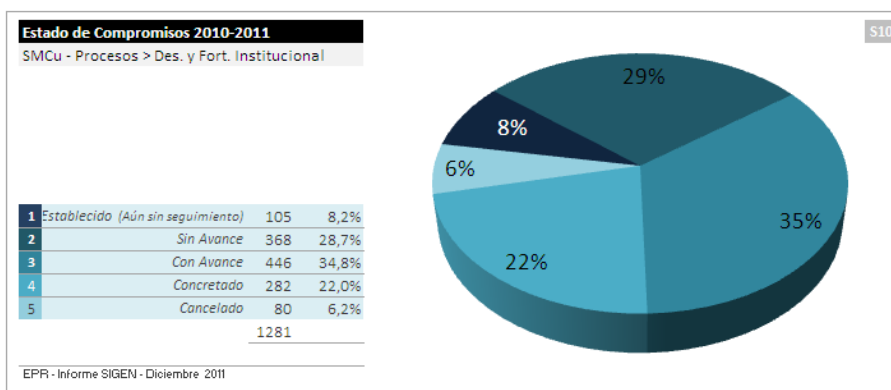
En la práctica, desde el Ministerio, anualmente se realizan aproximadamente dos reuniones nacionales con los responsables de los asuntos culturales de los 32 departamentos, adelanta jornadas departamentales de cultura (reuniones en las que se citan agentes culturales locales) y desde el 2010, acompaña de manera directa a un determinado número de municipios a través de la Estrategia de Promotores Regionales (EPR).

El desarrollo de reuniones periódicas, si bien son un mecanismo de articulación importante entre los niveles de gobierno, no se constituyen en una asistencia técnica sistemática que responda a las realidades específicas. En cuanto a la EPR, que efectivamente permite un acompañamiento y un seguimiento mucho más concreto, se ha avanzado en la asistencia técnica a los municipios, pero tiene limitaciones importantes “por cuanto los problemas no solo se derivan de la falta de capacidad técnica sino principalmente de restricciones e incentivos perversos que enfrentan los funcionarios locales” (Maldonado A. , 2007). De hecho, la asistencia técnica brindada no es concordante con la realidad institucional de los gobiernos locales, en donde no existe disponibilidad de personal idóneo, o a quienes se les asigna gran cantidad de responsabilidades, que dificulta la efectiva ejecución de las políticas.

Indica González (2001), que con “la creación de instancias especializadas de asistencia técnica, se logró garantizar presencia formalizada de apoyo a la gestión local, aunque con una deficiencia, en el sentido de que los programas no han tenido la sostenibilidad y cobertura deseadas, así como la permanencia exigida, toda vez que los vaivenes en la política institucional y la disponibilidad de recursos no ha permitido esa sistematicidad.” (Gonzalez Salas, 2001). En ese sentido es de destacar que con la implementación de la EPR por un periodo consecutivo de cuatro años, el sector cultural está avanzando en el proceso de acompañamiento sistemático, aunque se enfrenta a dificultades propias de su puesta en marcha como lo es la rotación del personal en los municipios y el no contar con un sistema de información sólido que genere una trazabilidad en los datos e identifique los avances generados a partir del acompañamiento a los municipios.

De acuerdo a lo planteado por la EPR, en cada visita los promotores regionales realizan una reunión con el alcalde o con el encargado de cultura para establecer compromisos a partir de las debilidades identificadas. Llama la atención que finalizando el 2011, quedaron mucho de estos compromisos sin avance (65.2%), lo cual se puede explicar de distintas maneras: falta de voluntad por parte de la autoridad local, dificultades con el seguimiento, o el desinterés producto de la terminación del periodo de gobierno (grafico 13).

### Grafico 13: Estado de compromisos 2010-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de la Herramienta de Información para la Gestión Cultural Municipal. Ministerio de Cultura. 2013

En materia de asistencia técnica, desde el nivel central, se han adelantado importantes acciones de acompañamiento, en especial dirigido a los municipios, pero se dejó de lado la puesta en marcha de una estrategia similar que genere capacidad instalada a nivel departamental.

#### 4.6.2. Coordinación

El Sistema Nacional de Cultura (SNCu) surge como una alternativa de organización del sector en el que confluyen las instancias, procesos y espacios de manera articulada para propiciar el desarrollo cultural del país. Si bien su creación data desde 1992, es con la Ley de Cultura de 1997 que se genera su piso jurídico y de acuerdo a su definición está conformado por instancias, espacios de participación y procesos (Decreto 1589 de 1998).

Las *instancias* “son las responsables de la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas y de los planes de cultura, conjuntamente con los espacios de participación.”

Se entiende como instancia del ámbito nacional el Ministerio de Cultura, en los departamental y municipios las entidades y oficinas culturales territoriales, los Fondos Mixtos para la Promoción de la Cultura y las Artes, y las demás entidades públicas o privadas, civiles o comerciales, que desarrollan, financian, fomentan, ejecutan o promueven actividades culturales y artísticas, en los ámbitos locales, regionales y nacional, tales como las bibliotecas, los museos, los archivos, las casas de cultura, las asociaciones y

agrupaciones de los creadores, gestores y receptores de las diversas manifestaciones culturales, así como las empresas e industrias culturales. (Artículos 5 y 6, Decreto 1589/1998)

El SNCu, adicionalmente hace referencia a los *procesos*, como el conjunto de acciones que enriquecen, potencian, transforman y divulgan el ámbito cultural, dentro de los que se destacan: desarrollo institucional, planificación, financiación y formación. Adicionalmente confluyen los *espacios de participación*, mencionados con antelación en el presente documento como la posibilidad de impulsar la vinculación de la ciudadanía en la construcción de la política cultural.

El fundamento del Sistema está basado en la articulación de los actores relacionados con la planificación y ejecución de las actividades culturales (inter) y con otros sistemas como el educativo, el de salud, entre otros (intra).

Con el Decreto 1589 de 1998, se formulan pautas generales en relación con las funciones de los tres componentes del sistema, pero es muy escueto en la manera de operativizarlo, y en ese sentido se presenta como una estructura bien intencionada con fuertes limitaciones para su concreción. Con su reglamentación se avanza en el para qué y en el qué, pero no presenta mayores indicaciones en relación al cómo.

El concepto del SNCu es tan abarcante desde la norma, que termina por diluir sus alcances. De hecho, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se señala como uno de los objetivos del sector “Fortalecer el Sistema Nacional de Cultura como instancia para la coordinación entre el Gobierno Nacional, el Banco de la República y las entidades territoriales en el desarrollo de la política cultural”, sin que esto se refleje en indicadores claramente medibles y cuantificables.

#### **4.6.3. Información del sector y mecanismos de seguimiento, evaluación y control**

A partir de la revisión de la Ley de Cultura y de los decretos vigentes de estructura y funciones del Ministerio, no hay normas específicas sobre el manejo de la información, ni sobre el seguimiento y la evaluación del sector cultural, más allá de las definiciones establecidas en el Decreto 1589 de 1998, en el marco del Sistema Nacional de Cultura.

En la práctica existe una gran dispersión de fuentes de información relacionadas con la gestión cultural en el país. Sin entrar a revisar los sistemas locales de información, para lograr tener una visión integral del asunto se debe acudir a los sistemas de información de carácter nacional-general (DNP) y nacional-sectorial (MCu).

A partir de los sistemas generales de información, se puede consultar los avances desde el nivel nacional en el cumplimiento de metas a través de SPI (Seguimiento a Proyectos de Inversión) y el SISMEG (Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados). Por otra parte el FUT<sup>12</sup> (Formulario Único Territorial) permite tener, de manera unificada, la información suministrada por las entidades territoriales en relación con sus sistemas presupuestales, en donde registran los gastos de inversión en cultura de acuerdo a las categorías señaladas por el Sistema (Ver anexo).

Sectorialmente, desde el *Documento CONPES 3162: Lineamientos para la sostenibilidad del Plan Nacional de Cultura 2001-2010*, elaborado en el año 2002, se hace mención a la importancia de contar con información veraz, oportuna y actualizada, que permita mejorar la toma de decisiones. En su momento se planteó la necesidad de rediseñar el SINIC (Sistema Nacional de Información Cultural) enfocado a la construcción de indicadores y estadísticas, y de la mano con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el DANE, crear la cuenta satélite del subsector cultura. También sugería contar con información sobre: proyectos de inversión nacional, banco de proyectos culturales, agenda de conectividad del sector y cartografía cultural de Colombia.

Once (11) años después de la expedición de este documento indicativo, aunque no está normado de manera específica, se identifican avances importantes en el tema de información como lo es la creación de la cuenta satélite de cultura que permite la valoración económica de los productos y servicios que genera el sector. Además, el Ministerio de Cultura tiene, en su página web<sup>13</sup>, distintos sistemas de información como son el SIG (Sistema de Información para la Gestión) cuyo énfasis es la ejecución del presupuesto, el Sistema de Información de Colombia Creativa, el Registro de Escuelas de

---

<sup>12</sup> El FUT reemplaza el SICEP (Sistema de Información para la Captura de Ejecución Presupuestal)

<sup>13</sup> [www.mincultura.gov.co](http://www.mincultura.gov.co)

Música, el Sistema de Información de Teatro y Circo, la Herramienta de Información para la Gestión Cultural Regional y el SINIC, en el que se habilita la posibilidad de consultar información nacional y territorial de música, literatura, artes visuales, artes escénicas, cinematografía, comunicaciones, lectura y bibliotecas, museos y patrimonio, para asuntos como encuestas, experiencias exitosas, enlaces y directorios.

En la práctica se identifica una desarticulación entre los múltiples sistemas de información existentes, pues teniendo módulos comunes, éstos no dialogan entre sí, además de presentar características de registro diferentes que limitan la posibilidad de leer de manera integral los datos suministrados.

Lo anteriormente mencionado, va en contravía de uno de los elementos fundamentales del diseño de la descentralización según el cual, para el ejercicio de la participación, del seguimiento y del control se hace imprescindible contar con información veraz, pertinente, clara y unificada.

La EPR cuenta con un sistema de alertas, que les permite a los promotores tramitar de manera mucho más expedita las dificultades o irregularidades que se detectan en el trabajo de campo. Sin embargo este mecanismo no se encuentra vinculado a un esquema de incentivos y sanciones que haga mucho más contundente su seguimiento y reporte.

El problema acá planteado corresponde a la carencia de metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios, que le permita al Ministerio de Cultura tomar medidas correctivas o sancionatorias.

Por otra parte, de acuerdo con el Sistema Nacional de Evaluación de Seguimiento y Resultados – SINERGIA (Departamento Nacional de Planeación)-, el sector cultural registra los siguientes indicadores de carácter nacional:

- Bibliotecas construidas y dotadas en municipios de consolidación
- Casas de cultura construidas y dotadas en municipios de consolidación
- Proyectos de infraestructura cultural construidos
- Proyectos de infraestructura cultural en viabilización
- Proyectos de infraestructura cultural en fase precontractual
- Proyectos de infraestructura cultural en fase contractual

- Proyectos de infraestructura cultural en ejecución de obra

Estos indicadores, no dan cuenta real del impacto de las políticas culturales en términos de los procesos de creación, consumo y acceso a la oferta cultural. Ante la ausencia de orientaciones concretas en relación a los indicadores a utilizar por los departamentos y los municipios, estos se convierten en un referente para las entidades territoriales.

En el campo del seguimiento y evaluación a los recursos del Sistema General de Participación (SGP) invertidos por las entidades territoriales, la Ley 715 de 2001, reglamentada a través del Decreto 028 de 2008, le asigna dichas funciones a la Nación, velando por la publicación de los resultados obtenidos para facilitar el control social.

La responsabilidad del monitoreo de los recursos de propósitos generales, en donde se ubica cultura, está específicamente en cabeza del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal. Para adelantar esta labor, se ha enfocado el trabajo en la vinculación del gasto a indicadores específicos y estratégicos. En este sentido, se ha definido que tales indicadores se centren en valorar la prestación del servicio y el cumplimiento a nivel territorial de las metas de calidad, continuidad y cobertura de cada sector financiado con los recursos del Sistema (Ministerio de Hacienda y Crédito Público , 2011).

En el documento publicado por esa cartera (Ministerio de Hacienda y Crédito Público , 2011), en la que se presentan los resultados del seguimiento y el monitoreo adelantado se hace referencia de manera general a los parámetros utilizados para el sector cultural<sup>14</sup>. La carencia de referentes claros en términos de indicadores hace que la labor se centre lo

---

<sup>14</sup> La referencia hecha a cultura en el documento es la siguiente: “Según el Documento Conpes 3162 de Mayo de 2002: Lineamientos para la Sostenibilidad del Plan Nacional de Cultura 2001 – 2010 “HACIA UNA CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA CULTURAL”, la cultura ha adquirido un mayor papel en los planes de desarrollo y se encuentra en un proceso de consolidación. La cultura está estrechamente relacionada con el desarrollo económico, esto es, ya que las variables que permiten valorar el producto cultural son: i) El ingreso nacional per cápita, ii) El grado de analfabetismo, iii) El nivel de desigualdad en la distribución del ingreso y iv) Desarrollo humano de la población. El mensaje implícito es que un mayor desarrollo cultural en la sociedad colombiana traería grandes beneficios a largo plazo y una mejor calidad de vida.” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público , 2011, p. 84)

relacionado al reporte de la información de planeación, financiera y contractual, hecha por las entidades territoriales.

Si se retoma el precepto según el cual una de las metas de la descentralización radica en mejorar la prestación del servicio, la ausencia de indicadores y de un sistema unificado de información para el sector cultural no permite establecer si se está cumpliendo con los objetivos de la descentralización en cultura.

## **CONCLUSIONES**

El propósito central de esta tesis consistió en analizar el diseño de la descentralización en el sector cultural a partir de algunos elementos identificados como relevantes en un proceso de esta naturaleza, haciendo énfasis, no en la discusión antropológica y sociológica de cultura, sino acotando su alcance a los servicios culturales. Adicionalmente es importante aclarar que las conclusiones se relacionan con lo evidenciado a través de lo observado en los municipios de sexta categoría, y no necesariamente se ajustan al resto de las entidades territoriales.

Se destaca que no existe, en un plan nacional de desarrollo o en un documento CONPES, una política formal y evidente sobre la descentralización del sector cultural, pero si se han reglamentado y puesto en marcha diversos aspectos, lo que indica que existe una política implícita.

Por esta razón, no es posible partir de unos objetivos y metas explícitos, sino que es necesario deducirlos de las normas expedidas. Estos objetivos se expresan principalmente en las normas sobre distribución de competencias, donde se establece el papel de las entidades territoriales, en las normas sobre asignación de recursos para el cumplimiento de dichas competencias, en las normas sobre participación ciudadana que deberían reflejar el compromiso con la democracia participativa, y en las normas sobre relaciones entre niveles de gobierno, con especial énfasis en la asistencia técnica a las entidades territoriales.



La investigación muestra que no se ha realizado una adecuada distribución de competencias y por tanto no se ha precisado con claridad el papel de las entidades territoriales, que se han asignado algunos recursos pero sin contar con estudios técnicos de las necesidades concretas, que se han definido mecanismos de participación ciudadana pero sin suficientes instrumentos para forzar su adecuada implementación, y que tan solo recientemente la Nación ha abordado una estrategia de asistencia técnica con mayor continuidad, aspectos que profundizamos a continuación.

En primer lugar no se han fijado objetivos claros de la descentralización con indicadores que permitan su seguimiento y evaluación, lo cual es el vacío principal de una política pública. Dado que no se identifica con claridad cuáles fueron los objetivos perseguidos con la descentralización cultural, se limitan los procesos de evaluación encaminados a identificar si las metas fijadas se cumplieron o no.

En segundo lugar, la distribución de competencias se encuentra dispersa en numerosas normas lo que dificulta su consolidación y conocimiento, no se asignan responsabilidades suficientemente claras y precisas, y en varios casos se duplican al estipular lo mismo a departamentos y municipios. Esto genera que las responsabilidades no sean asumidas integralmente por las entidades territoriales, lo cual no solamente dificulta la gestión sino la petición y rendición de cuentas. A esta dificultad en materia de la delimitación de las competencias, se adiciona la **no existencia de unos mínimos** claramente definidos para la inversión en cultura y en consecuencia la posibilidad del gasto es tan amplia que no hay claridad si se está garantizando el disfrute de los derechos culturales. En efecto, la planificación del trabajo en cultura, se limita en muchas ocasiones a un cronograma de eventos y actividades de conmemoración de fechas especiales para los municipios (fiestas y ferias), atribuyendo un gran peso a la inmediatez de la gestión.

En tercer lugar, en materia cultural no se ha hecho un estimativo del costo agregado de la prestación de los servicios de calidad con lo cual no se cuenta con una medición efectiva del déficit presupuestal. Las fuentes principales de financiación son los recursos propios y

el sistema general de participaciones para el agregado de municipios, pero los municipios de categoría sexta dependen casi totalmente del SGP.

En cuarto lugar los espacios de participación diseñados para el sector, no se articulan entre sí y carecen de mecanismos para incidir de manera efectiva en la toma de decisiones por parte de la administración municipal.

En quinto lugar, la asistencia técnica diseñada desde el nivel central carece de una concepción clara en términos de los objetivos de la misma. Sin embargo los esfuerzos adelantados en los últimos tres años por parte del Ministerio de Cultura a través de la Estrategia de Gestión Territorial, se presenta como una oportunidad no solamente de fortalecimiento de la institucionalidad local, sino como un mecanismo para la recopilación de información, siendo esta una de las grandes debilidades del sector. Este vacío en el uso de la información tiene efectos en la formulación de políticas públicas en la medida en que no se cuenta con una radiografía del acontecer cultural municipal, y en la manera de hacer seguimiento a los recursos por parte de los órganos de control y de la comunidad en general. Adicionalmente pone en evidencia uno de los grandes desafíos del sector, como lo es la formulación de indicadores cuantitativos y cualitativos.

Para finalizar es complejo pretender que las entidades territoriales realicen una gestión eficiente y efectiva de las políticas culturales cuando existen deficiencias estructurales en el diseño de la política de descentralización de las mismas.

## ANEXOS

### COMPONENTES DEL GASTO EN CULTURA

CODIGO	NOMBRE	DESCRIPCION
A.5	Cultura	Recursos orientados a la financiación de proyectos y actividades, con el objeto de promover, conservar, rehabilitar y divulgar el patrimonio cultural de la nación, en sus diferentes expresiones, así como las expresiones artísticas y culturales.
A. 5.1	Fomento, apoyo y difusión de eventos expresiones artísticas y culturales	Recursos orientados a la financiación de actividades y estímulos realizados por la entidad territorial para fomentar, apoyar y difundir eventos y expresiones artísticas y culturales.
A. 5.2	Formación, capacitación e investigación artística y cultural	Recursos orientados a la financiación de actividades realizadas por la entidad territorial en las áreas de formación, capacitación e investigación artística y cultural.
A. 5.3	Protección del patrimonio cultural	Recursos orientados a la financiación de actividades y planes de protección orientados a la conservación y rehabilitación del patrimonio cultural.
A 5.4	Preinversión en infraestructura	Recursos orientados por la entidad territorial para realizar los estudios necesarios para tomar la decisión de realizar un proyecto de construcción, mantenimiento, mejoramiento y adecuación de la infraestructura cultural
A 5.5	Construcción, mantenimiento, mejoramiento y adecuación de la infraestructura artística y cultural.	Recursos orientados por la entidad territorial para ejecutar proyectos de Construcción, mantenimiento, mejoramiento y adecuación de la infraestructura cultural.
A 5.6	Mantenimiento y dotación de bibliotecas	Gastos dirigidos al mantenimiento de la infraestructura física y suministro de libros, mobiliario y demás elementos requeridos para el desarrollo de las actividades propias de las bibliotecas municipales.
A 5.6.1	Dotación de bibliotecas	Gasto dirigidos al suministro de libros, mobiliario y demás elementos requeridos para el desarrollo de las actividades propias de las bibliotecas municipales.
A. 5.6.2	Mantenimiento de bibliotecas	Gastos dirigidos al mantenimiento de la infraestructura física de la biblioteca
A. 5.7	Dotación de la infraestructura artística y cultural	Recursos orientados por la entidad territorial para la adquisición de equipos y materiales para dotar la infraestructura artística y cultural
A.5.8	Pago de instructores contratados para las bandas musicales	Recursos orientados por la entidad territorial para el pago de instructores contratados para las bandas musicales
A. 5.9	Pago de instructores y bibliotecólogos contratados para	Recursos orientados por la entidad territorial para el pago instructores y bibliotecólogos contratados

<b>CODIGO</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>DESCRIPCION</b>
	la ejecución de programas y proyectos artísticos y culturales	para la ejecución de programas y proyectos artísticos y culturales
A.5.12	Seguridad social del creador y el gestor cultural	Recursos orientados a garantizar la seguridad social del creador y el gestor cultural
A. 5.13	Pago de déficit en la inversión en cultura	Recursos destinados al pago de déficit de inversiones en el sector deporte y recreación.

Fuente: (Departamento Nacional de Planeación, 2012, p. 481)

## BIBLIOGRAFIA

Amartya, S., & Kliksberg, B. (2007). *Primero la gente*. Barcelona: Ediciones Deusto.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*. Recuperado el 14 de Noviembre de 2010, de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

Borja, J. (1989). *Descentralización y Democracia*. Bogota: Ediciones Foro Nacional por Colombia.

Bravo, M. E. (2008). *Itinerarios culturales 1985-2007 - Voces y presencias*. Medellín: Editorial Lealon.

Coelho, T. (2009). *Diccionario Critico de politica cultural: cultura e imaginario*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Congreso de la República de Colombia . (7 de agosto de 1997). *Ley 397 de 1997*. Recuperado el 15 de enero de 2013, de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley\\_0397\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley_0397_1997.html)

Congreso de la República de Colombia . (21 de Diciembre de 2001). *Ley 715 de 2001*. Recuperado el 12 de Enero de 2010, de [http://www.unal.edu.co/secretaria/normas/ex/L0715\\_01.pdf](http://www.unal.edu.co/secretaria/normas/ex/L0715_01.pdf)

Congreso de la República de Colombia. (12 de Marzo de 2008). *Ley 1185 de 2008*. Recuperado el 30 de Noviembre de 2012, de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2008/ley\\_1185\\_2008.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2008/ley_1185_2008.html)

Congreso de la República de Colombia. (15 de Enero de 2010). *Ley 1379 de 2010*. Recuperado el 30 de Noviembre de 2012, de [http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/2010/Ley\\_1379.pdf](http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/2010/Ley_1379.pdf)

DDTS. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). *Documento interno de trabajo (Sin Título)*. Bogotá.

*Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. (1789). Retrieved Noviembre 15, 2010, from <http://www.fmmeducacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm>

Departamento Nacional de Planeación . (s.f.). *Sinergia*. Recuperado el 2 de Junio de 2013, de [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una decada*. Bogota: Imprenta Nacional de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Bases para la gestión del Sistema Presupuestal Territorial*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

DNP . (2012). *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Gonzalez Salas, E. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia - Componente de capacidad institucional*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Griffin, K. (2001). Desarrollo humano: origen, evolución e impacto. In P. (. Ibarra, *Ensayos sobre el desarrollo humano* (pp. 25-40). Barcelona: Icaria Editorial.

Harvey, E. (1980). *Estado y Cultura. Políticas culturales de los poderes públicos en el mundo occidental*. Buenos Aires: Depalma.

Hernández Sampieri, R. (1997). *Metodología de la Investigación*. México: McGrawHill.

Instituto Distrital de Cultura y Turismo . (2005) . *Políticas culturales distritales 2004-2016*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Jaramillo, J. (1996). *El reto de la descentralización*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Litvack, J., Ahmad, J., & Bird, R. (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington: The World Bank.

López de Aguilera, I. (2000). *Cultura y ciudad manual de política cultural municipal*. Gijón: Ediciones Trea.

Maldonado, A. (2005). *Descentralización hacia los departamentos en Colombia*. Bogotá: Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local para la Paz.

Maldonado, A. (2007). *Descentralización territorial, Documento para Tesis de grado doctoral*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset.

Maldonado, J., Cabrera, S., & María, S. A. (2006). *Economía de la cultura: Cultura y Desarrollo Local*. Retrieved Mayo 12, 2012, from [dialnet.unirioja.es/servlet/fichero\\_articulo?codigo=3132593](http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=3132593)

Marradi, A., Archenti, N., & Piovani, J. (2007). *Metodologías de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé.

Ministerio de Cultura . (2013). *Herramientas para la gestión cultural pública*. Bogotá: Ministerio de Cultura.

- Ministerio de Cultura . (2012). *Informe de la Estrategia de Promotores Regionales 2011*.
- Ministerio de Cultura. (2010). *Compendio de Políticas Culturales*. Bogotá.
- Ministerio de Cultura de Colombia . (s.f.). *Ministerio de cultura*. Recuperado el 20 de Mayo de 2012, de <http://www.mincultura.gov.co>
- Ministerio de Cultura. (2009). *El sector cultural hoy: oportunidades, desafíos y respuestas*. Cartagena: Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público . (2011). *Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones vigencia 2011*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Muller, P. (2002). *Las políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado el 17 de Septiembre de 2011, de <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml>
- Nussbaum, M. (2002). *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona: Empresa Editorial Herder S.A.
- PNUD. (2011). *Desarrollo Humano*. Recuperado el 14 de Noviembre de 2011, de <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aAa020081--&m=a&e=A>
- Presidencia de la República de Colombia. (Agosto de 1998). *Decreto 1589 de 1998*. Recuperado el 15 de Noviembre de 2010, de [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/decretoslinea/1998/agosto/05/dec1589051998.pdf](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1998/agosto/05/dec1589051998.pdf)
- Presidencia de la República de Colombia. (2008, Diciembre 24). Decreto 4827. Bogotá.
- Rausell Koster, P. (2007). *Cultura estrategia para el desarrollo local* . Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Rey, G. (2009). Las políticas culturales en Colombia: la progresiva transformación de sus comprensiones. In *Compendio de Políticas Culturales. Documento en discusión*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Rodriguez, P., & Bonilla, E. (1995). *Más allá del dilema de los métodos: la investigación en ciencias sociales*. Bogotá: CEDE, Universidad de Los Andes.
- Roth, A. N. (2003). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Salazar Vargas, C. (1999). *Las políticas públicas (2da edición)*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Thompson, J. (1990). *Ideology and modern cultura*. Cambridge: Polito Press.

UNESCO . (1996). *Nuestra diversidad creativa. Informe mundial sobre cultura y desarrollo*. Paris: UNESCO.

Univesidad Pedagógica Experimental Libertador . (s.f.). *Tesis de Investigación*. Recuperado el 21 de Septiembre de 2013, de <http://tesisdeinvestig.blogspot.com/2011/07/investigacion-documental-manual-upel.html>