

**POLÍTICAS CULTURALES EN COLOMBIA ANTES Y DESPUÉS DE
LA CONSTITUCIÓN DE 1991: PROPUESTAS Y REALIDADES**

LILIA SALGADO BURGOS

**Directora del Trabajo de Grado
Marta Jimena Cabrera Ardila**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES
INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
2014**

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	4
2. MARCO TEÓRICO E HIPÓTESIS	7
2.1. El concepto de cultura.....	7
2.2. El concepto de política cultural.....	12
2.3. El derecho a la cultura y sus impactos individuales y sociales.....	20
2.4. Determinantes, resultados e impactos de la política cultural.....	23
2.5. Hipótesis	25
3. METODOLOGÍA	26
3.1. Metodología e instrumentos	26
3.2. El enfoque de Planeación Estratégica Situacional –PES–	27
3.2.1. El momento explicativo.....	29
3.2.2. Instrumentos para la recolección de información.....	31
4. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA CULTURAL DE COLOMBIA ANTES Y DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991	40
4.1. Determinantes de la política cultural entre 1971 y 1991.....	40
4.2. La política pública cultural entre 1971 – 1990 y 1991 – 2010	44
4.2.1. El concepto de cultura y de política cultural en los planes y programas desarrollados.....	44
4.2.2. Los actores de la política cultural.....	54
4.2.3. Fortalecimiento cultural en grupos nuevos y en grupos tradicionales. Diversidad étnica y cultural y acceso a la cultura.....	56
4.2.4. Difusión y Desarrollo de Valores Culturales	66
4.2.5. Protección a Riquezas Culturales, patrimonio arqueológico y bienes culturales.....	70
4.2.6. Los presupuestos de la cultura antes y después de 1991	74
4.3. Colombia y las tendencias de la política cultural en el mundo y en algunos países de América Latina	80
5. CONCLUSIONES	91

5.1. Conclusiones sobre la comparación de las políticas culturales antes y después de 1991	91
5.2. Validación de la hipótesis del trabajo	93
5.3. Temas de investigación que surgen del presente trabajo	94

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución de Colombia de 1991 establece como derecho fundamental de los ciudadanos colombianos la educación y la cultura y como deber del Estado promover la difusión de los valores culturales de la Nación y “promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades... en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional” (Art. 70). La Constitución también crea la obligatoriedad de incluir en los Planes de Desarrollo el impulso a la cultura y la creación de incentivos para el fomento de las manifestaciones culturales a personas e instituciones (Art. 71) y determina la obligación del Estado de proteger el patrimonio cultural (Art. 72), así como reglamentar los derechos de los grupos étnicos ubicados en regiones de riqueza arqueológica.

En este trabajo se pretende investigar si la política cultural en Colombia a partir de los cambios constitucionales de 1991, comparada con las políticas vigentes en los veinte años anteriores, 1971- 1990, está respondiendo a las demandas de los grupos de población nacionales tradicionales y de grupos que no habían logrado adecuado reconocimiento en la sociedad antes de 1991; también busca establecer si la política cultural desarrollada con base en estas modificaciones ha tenido el resultado de fortalecer de las actividades de difusión y producción culturales y ha significado un avance real en las concepciones de cultura y política cultural en relación con las tendencias latinoamericanas y mundiales.

Para el desarrollo de la investigación, se elaboró un marco teórico, presentado en el capítulo II, donde se analizan conceptos de cultura y de política cultural, con el propósito de identificar elementos y criterios de cultura sobre los cuales realizar los análisis. Dentro del marco teórico se aborda entonces el tema del derecho a la cultura, para entender los impactos que estos tienen en la creación de posibilidades de desarrollo, de conexiones sociales y culturales de las personas y en la generación de competencias y creatividad en los individuos; se establecen los ámbitos (11) y

sectores de intervención de la política cultural que involucró la Constitución de 1991; se identifican los factores que determinaron los cambios en la constitución de 1991 y los resultados esperados de las políticas culturales en el corto, mediano y largo plazo. Con base en este marco, se elaboró la hipótesis sobre los resultados de corto y mediano plazo generados por los cambios en la constitución.

El capítulo III desarrolla la metodología que siguió el trabajo y que consiste en la aplicación del enfoque de planeación estratégica situacional –PES– desarrollado por Matus (1987), combinado con el uso de instrumentos de análisis elaborados por Lozano (2008). Del enfoque PES, se utilizó principalmente el momento explicativo. Para realizar los análisis se dividió el período 1971 – 2010 en dos períodos más cortos alrededor de 1991, año de la reforma constitucional.

Los resultados del análisis sobre la política cultural se presentan en el capítulo IV. Este capítulo se divide en tres secciones: la sección 4.1 se enfoca en los factores determinantes de las políticas culturales del período 1971 – 1990; la política cultural desde 1991 está condicionada por las políticas del período anterior. La sección 4.2 desarrolla el análisis de las políticas culturales implementadas en los dos períodos; el análisis agrupa en 6 temas los 11 ámbitos de intervención identificados en el capítulo II. La sección 4.3 estudia las tendencias de la política cultural en algunos países de América Latina y en el mundo en 1971 – 1990 y las compara con las de la política cultural colombiana.

En el capítulo final se elaboran las conclusiones de la investigación, se valida la hipótesis planteada en el capítulo II y se sugieren temas de investigación que podrían ser de interés como complemento de este trabajo.

Además de la revisión de literatura realizada, el trabajo se elaboró con información secundaria, principalmente relativa a documentos oficiales del Ministerio de Cultura, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y otras entidades

estatales nacionales, así como de Unesco, OEA, OEI e información provista por los entes oficiales de países latinoamericanos seleccionados. El alcance del trabajo no incluía la recolección de información primaria.

Se revisan los resultados de corto / mediano plazo de las políticas adoptadas a raíz de la promulgación de la Constitución de 1991, para lo cual se toman como referencia las políticas públicas del período 1970 – 1990. Así, el trabajo se limita a la historia reciente del país (últimos 34 años), con solo las referencias anteriores indispensables. Tampoco pretende el análisis medir impactos de largo plazo sobre la cultura del país, tarea indispensable que podrá ser objeto de estudios posteriores.

Dentro de estos límites, se encuentran diferencias importantes entre las políticas culturales públicas de antes y después de 1991, pero también se establece cómo la Constitución de 1991 y los desarrollos culturales recientes están atados a logros previos a 1991. Es también de interés la revisión de cómo las concepciones de cultura, así como de política cultural, fueron evolucionando y ampliándose en el país, en algunos temas con liderazgo dentro de América Latina, en otros con rezagos mayores a 5 u 8 años respecto a los consensos mundiales. Todo esto en medio de las restricciones presupuestales que ha tenido el sector cultural, las cuales se resumen a partir de información dispersa.

La autora desea manifestar sus agradecimientos a la directora del proyecto, doctora Marta Jimena Cabrera, por su guía permanente y su inmenso apoyo, así como a la Facultad de Ciencias Políticas. Merece también mi agradecimiento la Pontificia Universidad Javeriana por su apoyo económico y académico, en un tema de gran relevancia para la construcción de nuestra pluralidad y diversidad cultural.

2. MARCO TEÓRICO E HIPÓTESIS

Cultura y política cultural son conceptos amplios, complejos, y abarcan varios ámbitos, de forma que no es fácil encontrar consensos entre los diferentes autores que estudian fenómenos culturales. Como decía Raymond Williams, el término cultura es una de las palabras más complicadas del lenguaje, porque la idea de cultura abarca una gama de temas, procesos y aún paradojas que no permiten una definición sencilla o única del concepto (Williams, 1985). De forma conexa, lo que se entiende por política cultural ha sido igualmente objeto de amplios debates que pretenden especificar su significado, alcances, la pertinencia o no de su ejecución y los actores que intervienen en ellas.

En consecuencia, este capítulo hace una revisión de las nociones que definen los términos “cultura” y “política cultural”.

2.1. El concepto de cultura

Existe una larga tradición en la definición de “cultura”. Cicerón, por ejemplo, identificó cultura con las artes y filosofía en *Disputaciones tusculanas* (Cicerón, 2005, pág. 76 y 214). No obstante, según observan Kroeber & Kluckhohn (1963) resulta útil diferenciar la palabra “cultura” del concepto de cultura. Para seguir con el caso mencionado más arriba, afirmaríamos que Cicerón se refirió más a la palabra que al concepto, que es el resultado de un proceso largo que comenzó apenas después de 1750:

- Voltaire inicia en 1765 la vertiente de la Filosofía de la Historia, en la cual la idea del espíritu de las naciones era central.
- Otro concepto, alemán, enfatizaba la idea de “costumbres”, con un enfoque más empírico, en contraste con el filosófico racional de Voltaire: sobresalen Adelung (1782), Herder (1784) y Jenish (1801). En particular, Herder hacía a la cultura sinónima de humanidad y tradición.

- Kroeber le asigna a Edward Tylor el nacimiento del concepto científico de “cultura”, en su obra *Cultura primitiva*. Aquí “cultura” se refería a un conjunto coherente de atributos de la conducta humana, no necesariamente atado a la idea de progreso. Más precisamente, cultura era “... ese todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la ley, la moral, las costumbres y todos los otros hábitos y capacidades adquiridos por el hombre como miembro de una sociedad” (Tylor E. B., 1977, pág. 19).

El mapeo de Kroeber & Kluckhohn (1963) incluye 164 definiciones de cultura, no todas ellas comparables. En términos generales, los autores ubican una serie de definiciones que enfatizan la herencia social o la tradición, por ejemplo, Linton (1936). Otras, entre las que se incluyen la definición de Wissler (1929), y la del economista (Carver, 1935), resaltan el papel de las reglas y los procedimientos en una sociedad. Otro grupo más se focaliza en la cultura como un instrumento psicológico y social para resolver los problemas de la sociedad (idea iniciada por Sumner (1927) mediante ajustes, aprendizaje y hábitos. Los patrones culturales o la organización de la cultura, como idea que establece las interrelaciones entre los diversos aspectos de la cultura, es estudiada por otro grupo. Un grupo, al que Kroeber denomina genético, mira la cultura como producto o artefacto (Groves, 1928) que va transmitiéndose en la forma de ideas dinámicas que reposan detrás de las manifestaciones artísticas y culturales de cada época (Wissler, 1916) y también como símbolos que evolucionan. Los símbolos son de gran importancia aquí ya que son el elemento que diferencia al hombre como ser racional y como constructor de cultura (White 1943).

De esta forma, hecho el mapeo conceptual e historizado de la noción de cultura, Kroeber & Kluckhohn (1963) adelantan la siguiente definición:

La cultura comprende los patrones, explícitos e implícitos, de y para la conducta, transmitidos mediante símbolos, que constituyen el logro distintivo

de los grupos sociales, incluyendo su incorporación de artefactos; el núcleo esencial de la cultura está conformado por ideas tradicionales (históricamente seleccionadas y transmitidas) y especialmente por los valores asignados a estas; por otra parte, los sistemas culturales pueden ser considerados como productos de la acción y también como elementos condicionantes de acciones posteriores (pág. 132).

Nótese que Kroeber & Kluckhohn incluyen, como Herder (1784), la tradición como mecanismo de transmisión de ideas y comportamiento y, al igual que Boas, la relevancia de estructuras en una cultura específica. La idea de producto o artefacto de Groves, que se transmite por medio de las manifestaciones artísticas, también es incorporada en esta definición.

Boas (1964), antropólogo comprometido con el empirismo, el trabajo etnográfico y el relativismo cultural, en un trabajo contemporáneo con Kroeber & Kluckhohn (1963), define la cultura como

...la totalidad de las reacciones y actividades mentales y físicas que caracterizan la conducta de los individuos componentes de un grupo social, colectiva o individualmente en relación con su ambiente natural, con otros grupos, con miembros del mismo grupo y de cada individuo hacia sí mismo. También incluye los productos de esas actividades y su función en la vida de los grupos" (p. 166).

Boas aclara que lo enumerado son más bien elementos de la cultura y que en sí mismos no constituyen la cultura, porque no son independientes, sino que tienen una estructura. En su definición son importantes las interrelaciones que existen entre los distintos elementos de la cultura. A diferencia de Tylor, Boas considera que la cultura no es exclusiva de los seres humanos, pues la vida de los animales también se regula por relaciones recíprocas (p. 166) y tampoco se interesa en la historia sino en los acontecimientos observables (p. 25).

Kahn (1975), por su parte, hace un análisis del concepto de cultura de Tylor (1968),

Boas (1964), Kroeber (1963) y otros autores. Sobre la definición de cultura de Kroeber, afirma que su análisis del fenómeno cultural es mucho más amplio que los de otros pensadores, refiriéndose específicamente a Tylor y Boas, porque lo explica en función de sí mismo, demostrando cómo las “pautas” de comportamiento de los individuos “...no son estructuras de personalidad, sino que son pautas de elementos que son culturales en sí mismos” (p. 17). De esta manera, separa el comportamiento individual de la cultura, porque el comportamiento puede justificarse en función de personalidades individuales, mientras que “...la cultura es una abstracción y no un comportamiento propiamente dicho” (Kahn, 1975, pág. 18).

Según Kahn, Tylor fue el primero en formular una definición de cultura próxima a las definiciones modernas; estudió la historia y la evolución de la cultura para tratar de descubrir por qué y cómo cambia la cultura, pues consideraba que tomar información en el presente sin tener en cuenta el pasado podía conducir a equivocaciones (pp. 10 - 11). La definición de cultura de Tylor tomaba en cuenta que la cultura evoluciona y por eso se interesa en la historia; y que la cultura es compleja puesto que involucra muchos atributos como conocimientos, creencias y capacidades, que pertenecen al ser humano dentro de una sociedad.

Sobre el concepto de cultura de Boas, Kahn afirma que el interés principal de Boas estaba en el comportamiento de los individuos y en los factores que lo definen; es decir, que se interesa en la personalidad de los individuos, la que es resultado del entorno en el que vive y de sus relaciones con otros seres humanos.

En *Culture, the Anthropologists' Account*, después de repasar las nociones de cultura de los intelectuales ingleses, franceses y alemanes entre 1930 y 1950, incluyendo las visiones de Parsons, Geertz, Schneider y Sahlins, entre otros, se concluye que “mientras más se consideran los mejores trabajos de los antropólogos, más aconsejable parece evitar la hiper referencia a toda la palabra y hablar más

precisamente de conocimiento, o creencia, o arte, o tecnología, o tradición o aun ideología...”. (Kuper, 1999, pág. 10).

De esta forma, para efectos de la presente investigación, el concepto de cultura que se adoptará corresponde a las ciencias sociales, no el concepto ligado a las ciencias naturales. Si bien no se desconoce que hay una relación entre la evolución biológica como consecuencia de la evolución cultural y viceversa, que existe una relación entre cultura y medioambiente, que hay aprendizaje y cultura en los animales, se delimita el tema a la cultura humana y a las relaciones dentro de una sociedad y entre comunidades distintas. En este sentido, partimos del hecho de que la cultura existe y ha existido globalmente en todas las sociedades y es una característica de los seres humanos, como lo han enunciado explícitamente Pufendorf, Herder, y Tylor.

En Colombia, la Ley General de Cultura adopta la definición de la Unesco según la cual “la cultura puede considerarse... como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o grupo social” (Ley 397 de 1997) e incluye además las artes, letras, modos de vida, derechos, sistemas de valores, tradiciones y creencias. Es decir, se adopta una definición que incluye prácticamente todos los elementos estudiados anteriormente.

De las definiciones, críticas y controversias sobre cultura presentadas más arriba, conviene resaltar como elementos constituyentes de la cultura los siguientes:

1. Los seres humanos *pertenecen a una sociedad o a un grupo específico* con el que comparten costumbres, valores, tradiciones y formas de comportamiento.
2. Las interrelaciones entre los diferentes elementos que conforman una cultura. Estos elementos, sus interrelaciones y el sistema cultural al que se pertenece afectan el comportamiento, las acciones y las formas de expresión y producción de sus miembros.

3. Las costumbres, tradiciones, conocimientos, ideas, valores y creencias, así como la producción de obras artísticas y culturales.

4. Si se habla de sistemas culturales, de estructuras culturales, de pautas de comportamiento de sociedades o grupos específicos, se puede concluir entonces que hay diversas sociedades o grupos con estructuras y sistemas culturales distintos cuyos miembros tienen sus propios valores, creencias, tradiciones y pautas de comportamiento. Se llega entonces a hablar de diversidad de culturas, crucial en el entendimiento de la cultura y de la política cultural de hoy, como se explica a continuación.

2.2. El concepto de política cultural

Analizar la orientación, coherencia y alcance de los cambios en la política cultural colombiana hace necesario precisar algunos conceptos sobre lo que se entiende por política pública y específicamente por política pública cultural. El cambio de las bases jurídicas e institucionales para el diseño y ejecución de la política cultural ocurrido durante los dos períodos de análisis, 1970 – 1990 y 1991 – 2010, responde a unos criterios y a una concepción de lo que para diferentes actores de la política significa la política cultural.

Los siguientes enfoques sobre política cultural ayudarán a encontrar los criterios con los que se llevará a cabo el análisis de la política cultural colombiana en el trabajo:

Bennett (2001) considera que la cultura no debe ser objeto de debates abstractos. Su definición de cultura incluye “un rango amplio de procesos institucionalmente concebidos, que forman los principales parámetros de acción en esta área del gobierno” (Obuljen, 2005, pág. 20). Para Bennett, la cultura debe ser vista primordialmente como un área de intervención del gobierno, semejante a otros

bienes públicos (como la educación o la salud). En la concepción de cultura de Bennett ya aparecen los derechos de las minorías como grupos sociales. De igual forma, Bennett especifica cuatro principios que deben ser asegurados para que se pueda hablar de una ciudadanía cultural, dos de ellos referidos a derechos y dos a obligaciones de los gobiernos o entidades responsables de una población: tener iguales oportunidades de participar en las actividades de la sociedad a la que se pertenece; derecho a recibir las garantías para actuar de acuerdo con su propia cultura, afiliación o identidad y no ser obligado a cambiarlas; hay una obligación del gobierno de fomentar las distintas culturas que existen en las poblaciones “de las que son responsables”; obligación de los gobiernos de promocionar interacciones entre las culturas existentes en su territorio y no mantenerlas como grupos separados para favorecer las identidades y la dinámica de la diversidad. (65)

Ana María Ochoa, por su parte, (2002, pág. 215) referencia tres visiones de la política pública cultural, comenzando por la de García-Canclini, para quien estas son 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 consenso para un tipo de orden o de transformación social” (García-Canclini N. , 1987, pág. 26). Así, la política cultural no puede ser solamente nacional sino que debe asumir la complejidad que representa la nueva heterogeneidad global. En esta perspectiva, “la función principal de la política cultural no es afirmar identidades o dar elementos a los miembros de una cultura para que la idealicen, sino para que sean capaces de aprovechar la heterogeneidad y la variedad de mensajes disponibles y vivir con los otros” (pág. 11). De las aproximaciones de García-Canclini se incorporará la referente a que la política cultural es un conjunto de intervenciones del estado. Se tomarán las acciones, no en forma aislada, sino de manera que se aprecien sus interrelaciones mutuas. Por otra parte, García-Canclini sugiere que la política estatal les genera “externalidades” a las acciones culturales de otros agentes de la sociedad (instituciones civiles y grupos comunitarios). También se buscarán las interrelaciones entre los movimientos de

política estatal sobre cultura en Colombia con los movimientos en otros estados de América Latina. En fin, el análisis no buscará “idealizar” identidades, sino establecer si las acciones de política sobre fortalecimiento de identidades les han brindado a las comunidades oportunidades de mejor estar económico y social, en términos de producción cultural y de inserción en flujos de bienes y servicios.

Por su parte, Álvarez, Dagnino y Escobar (1999, págs. 143-144) interpretan la política cultural

...como el proceso generado cuando diferentes conjuntos de actores políticos, marcados por, y encarnando prácticas y significados culturales diferentes, entran en conflicto. Esta definición de política cultural supone que las prácticas y los significados —particularmente aquellos teorizados como marginales, opositivos, minoritarios, residuales, emergentes, alternativos y disidentes, entre otros, todos estos concebidos en relación con un orden cultural dominante— pueden ser la fuente de procesos que deben ser aceptados como políticos.

De este punto de vista, se utilizará la idea de que la política cultural no necesariamente es el resultado de consensos absolutos entre los miembros de la sociedad, sino que se trata más bien de puntos intermedios que emergen luego de negociaciones políticas y conceptuales. En consecuencia, el trabajo buscará enmarcar la política cultural en los debates públicos que se dan en torno a la formulación de dicha política. Es decir, no se estudiarán las implicaciones sobre movimientos sociales a la manera de Álvarez et al., pero sí las relativas a los entornos de discusión que llevaron a la adopción de la política cultural.

Como tercera visión se tiene a Teixeira Coelho, que afirma que: “La política cultural constituye una ciencia de la organización de las estructuras culturales y generalmente es entendida como un programa de intervenciones realizadas por el Estado, instituciones civiles, entidades privadas o grupos comunitarios con el objetivo de satisfacer las necesidades culturales de la población y promover el desarrollo de sus representaciones simbólicas” (2000, 380).

Este punto de vista es similar al de García-Canclini, comentado anteriormente, según el cual la política pública no puede ser disociada de las intervenciones de instituciones y grupos civiles.

Ochoa (2002, 215), en su repaso de distintas concepciones sobre políticas culturales, encuentra dos sentidos en la política cultural: “la política cultural como campo organizacional de lo simbólico, y lo cultural como mediación de lo político y lo social”. Añade que estos dos sentidos han ido “mezclando sus significados” (217).

El presente trabajo hará énfasis en lo cultural como mediación de lo político y social. Ciertamente, el campo simbólico es crucial, pero requiere herramientas y enfoque semióticos que no son el objeto del trabajo. Las necesarias conexiones entre lo simbólico y lo político-social irán siendo reconocidas.

Ochoa anota cómo según Ana Rosas y Eduardo Nivón (2001: 2-3) ha habido “una ampliación en la concepción general de que la política cultural es un instrumento diseñado solamente para ofrecer servicios culturales y dar acceso a ellos (espectáculos, bibliotecas, teatros, etc.), a una concepción de esta como un instrumento que puede transformar las relaciones sociales, apoyar las diversidades incidir en la vida ciudadana.” Este es un punto muy interesante, que ya anunciaba García-Canclini, como se anotó más arriba. Efectivamente, lo cultural no es sinónimo de metafísico, o de etéreo, sino que está insertado en lo social y en lo económico (recuérdese el planteamiento de Bennett). Por tanto, lo cultural sirve de motor para la vida ciudadana en sus realidades económicas y sociales y, a la vez, lo económico genera las condiciones para una cultura más diversa y más rica.

De acuerdo con los planteamientos de los autores citados hasta aquí, el análisis de las políticas públicas del período 1971 – 1991 y de 1991 en adelante buscará establecer cómo estas responden a las demandas culturales, sociales y económicas

de diferentes agentes y grupos sociales del país; al tiempo, enmarcará los cambios en la política pública de Colombia dentro de los procesos y tendencias latinoamericanas y mundiales en política cultural, puesto que el país no puede sustraerse de los procesos latinoamericanos y globales. Conviene adelantar que estas tendencias modificaron el concepto de política pública cultural pasando de uno centrado en el desarrollo de lo que se denomina alta cultura, cuyos bienes eran producidos por y para una élite, hacia otro concepto de democratización de la cultura que buscó el acceso a la producción cultural por parte de las clases populares y, luego, a la noción más amplia de derechos culturales, que reconoce otros actores y otros tipos de manifestaciones culturales; es decir, políticas que reconocen y aceptan la existencia de culturas diversas.

Según Blanca Muñoz (2005), esta cultura de masas fue el resultado de la búsqueda de igualdad que desencadenaron las revoluciones políticas y sociales de los siglos XIX y XX. Afirma que hubo quienes no vieron un beneficio en la búsqueda de la igualdad y en la búsqueda de justicia, sino que más bien consideraron que este proceso acarreó la degradación política, estética e intelectual, pues esta cultura se oponía al refinamiento cultivado durante tanto tiempo por las élites (Muñoz, 2005, págs. 74-75).

Germán Rey, por su parte, define la política cultural como "...la imaginación colectiva de los propósitos, los caminos y las formas de acción que una sociedad se traza para el libre desarrollo de la cultura" (Rey, 2010, pág. 28). Así, incorpora a la ciudadanía como actor capaz de actuar e influir en el desarrollo de la cultura.

En relación con la democratización de la cultura, Rey afirma que al comenzar a circular manifestaciones de la cultura que le eran más próximas a la clase baja, esta pudo tener acceso a un "nuevo mundo de referentes simbólicos" (Rey, 2010, pág. 28); cambió no solo el concepto de cultura sino los conceptos de lo que es arte, patrimonio, museos y espacios de lectura, estudio o aprendizaje. Por ejemplo, "las

artes plásticas asumieron iconografías populares, las músicas se mezclaron, las tecnologías facilitaron el acceso a las distintas expresiones de la cultura, el espacio público cobró una gran importancia cultural” (Rey, 2010, pág. 26). Sobre los derechos culturales afirma que esta nueva concepción se debió a que los derechos humanos entraron con fuerza en el ambiente político de las democracias (pág. 26).

Para el estado colombiano, representado en el Ministerio de Cultura, las políticas culturales “...orienta[n] los procesos y acciones en el campo cultural, mediante la concertación y la activa participación del Estado, las entidades privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos comunitarios, para de esta manera responder con creatividad a los requerimientos culturales de la sociedad” (Ministerio de Cultura, 2008). El Ministerio contempla el sentido de campo organizacional de las políticas, como lo menciona Ochoa. Reconoce, siguiendo a Álvarez, Dagnino y Escobar, la existencia de procesos que ocurren en la sociedad y llevan a la conformación de lo cultural, pero considera que estos procesos y acciones deben ser orientados mediante la concertación entre los distintos actores, entre ellos el Estado. Como Teixeira Coelho afirma, que las acciones de la política cultural están destinadas a satisfacer necesidades de la sociedad (Ministerio de Cultura, 2008). Estas acciones se han vuelto complejas porque la cultura misma lo ha hecho, incursionando en campos nuevos como la industria, ahora industrias creativas, el comercio, la economía, la tecnología y las comunicaciones. Ya no se la puede tratar como un ámbito independiente, sino que forma parte de la vida económica y social de los pueblos. En Colombia, por otra parte, se considera la cultura como base del desarrollo del país¹ no solamente por el aporte de las industrias culturales al crecimiento económico, sino por los procesos de construcción de memoria, de identidades y cohesión social (DNP, 2002).

¹La Constitución de 1991 reconoce a la cultura como una “dimensión especial del desarrollo” y el Plan Nacional de Cultura de 2002, afirma que la Cultura es base del desarrollo del país.

La definición de política cultural de la Unesco (1982), tomada por el Ministerio de Cultura colombiano, la concibe como un campo organizacional, específicamente de los estados; es decir, se refiere a la política cultural estatal (Rey, 2010, p. 30). Esta intervención estatal tiene como finalidad satisfacer necesidades culturales de toda la población ubicada en el territorio en el que ese estado tiene competencia. Para la Unesco, política cultural es: 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, 2010, p. 30).

Más recientemente, Manuel Garretón (2004, pág. 75) define política cultural como “... el conjunto de actividades e iniciativas de una comunidad, dirigidas a satisfacer necesidades culturales, desarrollar el ámbito expresivo-simbólico y generar perspectivas compartidas de la vida social”. Aunque en la definición no aparece el estado, Garretón se refiere a la política cultural de estado como una categoría relativamente nueva de políticas de estado, debido a que históricamente estuvo ligada a otras políticas como la social y las de educación. Afirma que la política cultural de estado tiene unas especificidades que la hacen distinta al resto de políticas y, por tanto, no puede ser tratada ni desarrollada como, por ejemplo, la política económica. Garretón señala dos temas específicos:

- La política cultural es más que la política de estado porque hay otros agentes e instancias que también las desarrollan.
- Hay política cultural diferenciada según la dimensión de cultura de la que se trate: una de las dimensiones “...se refiere a la cultura como los modos de ser de una sociedad” y la denomina “...dimensión cultural de la política pública o la política cultural básica, o de sustrato y muchas veces ella no es explícita”. “La segunda dimensión...se refiere a las manifestaciones, aparatos y expresiones culturales”. Hay interrelaciones entre las dos dimensiones de la cultura y de la política cultural. También diferencia la política de estado de la de gobierno, refiriéndose a

la primera como los objetivos y principios que permanecen en el tiempo y, a la segunda, como la política de períodos políticos (pág. 76 -80).

La concepción de política cultural de Garretón identifica, como inherente a la cultura, la dimensión simbólica e intangible que existe en una sociedad, pero también incluye específicamente las manifestaciones y la producción cultural, dando así una de las definiciones más completas de Política Cultural. Garretón incorpora elementos de Bennett, García-Canclini, Rey y Álvarez, Dagnino y Escobar; recoge de Bennett, la necesidad de concretar la cultura y las políticas culturales a las manifestaciones culturales de distintos actores; la importancia de las manifestaciones simbólicas de García-Canclini; el concepto de Rey de la ciudadanía como actor; la existencia de procesos que ocurren en la sociedad y que conducen a la conformación de la cultura, de Álvarez et al.

Para este trabajo, los conceptos anteriores serán recogidos, así como la separación que hace Garretón entre la política de estado y la política de otras instituciones, ya que los análisis se referirán específicamente a las políticas de estado y de gobierno.

El trabajo parte, entonces, de las coincidencias que se encuentran entre las definiciones de política cultural presentadas por distintos autores hasta este punto, como son:

- Con la política cultural se busca responder a necesidades o a requerimientos culturales de la sociedad.

El trabajo analizará si efectivamente la política cultural está respondiendo a las demandas de la sociedad y de los distintos grupos que la conforman.

- La política cultural la hacen diferentes actores, entre ellos el Estado. Muchas de las actividades, producción y consumos culturales ya no provienen de la acción

del Estado sino de las propias industrias culturales, de las tecnologías que desarrollan, de los medios de comunicación que ofrecen la producción cultural, de entidades multilaterales y de consumidores que se sienten identificados con la producción cultural o inducidos al consumo por la publicidad; sin embargo, el poder de Estado sigue teniendo una fuerte influencia en el desarrollo, producción y consumo de cultura por su capacidad de regulación, promoción, difusión y coordinación con entidades culturales.

El trabajo estudiará los mecanismos de concertación formulados por el estado para que en los programas, proyectos y reglamentaciones que tengan que ver con la cultura queden incluidos las propuestas de distintas organizaciones.

- La política cultural debe contemplar la heterogeneidad de actores y de culturas.

Este tema será crucial en los análisis de la política cultural colombiana en los dos períodos analizados.

2.3. El derecho a la cultura y sus impactos individuales y sociales

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 27) reconoce como derecho de las personas su participación en la vida cultural completa de una comunidad. El reporte de la Unión Europea “Better Access and Wider Participation in Culture” (2012) afirma que “la negación de acceso a la cultura puede generar menores posibilidades para que las personas desarrollen las conexiones sociales y culturales que son importantes para el mantenimiento de niveles satisfactorios de coexistencia en condiciones de igualdad”. (Expert Group on Better Access and Wider Participation in culture, 2012, pág. 10).

En sus esfuerzos por aumentar tanto el “acceso” como la “participación” en la cultura, las autoridades públicas pueden buscar que los recursos se ofrezcan de manera

redistributiva, que se aumente la cobertura de los servicios y bienes, que la cultura sirva como agente de transformación social. “Acceso” se refiere a la capacidad de nuevas personas de obtener los bienes y servicios culturales existentes en un momento del tiempo, superando barreras. Por su parte, “participación” enfatiza el papel activo de personas y grupos en los procesos de toma de decisiones, en los procesos creativos, en la construcción de significados de la oferta cultural. Acceso y participación se combinan para generar igualdad de oportunidades en la población. En esta perspectiva, la cultura es considerada factor de inclusión social, generadora de competencias claves en los individuos y base para su creatividad.

El Reporte “Better Access...” argumenta que la exclusión de la cultura y los prejuicios que afectan las identidades sociales y culturales implican un riesgo para los esfuerzos por superar las privaciones materiales y que, en cambio, ampliar el acceso y la participación cultural puede contribuir a disminuir las desigualdades sociales. Apoya su afirmación específicamente en un estudio sobre integración de inmigrantes en Alemania. El Reporte llega incluso a afirmar que “el reconocimiento de la herencia cultural, la expresión creativa de ideas y las experiencias y emociones son reconocidas como necesarias para llegar a ser un actor competente en la sociedad, tanto como el alfabetismo, la capacidad numérica y las habilidades digitales” (pág. 12).

Es precisamente el reconocimiento de los derechos culturales establecido en la Constitución de 1991 el punto de interés en el análisis de la política cultural en Colombia.

La política cultural tiene impactos sobre los individuos y la sociedad de manera compleja. Los resultados se dan en diferentes ámbitos interrelacionados e involucran a distintos sectores y agentes.

En este trabajo se han diferenciado once ámbitos. Por otra parte, desagrega sectores involucrados en cada ámbito. En el anexo 1 se presentan los ámbitos y sectores de análisis que se resumen en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Criterios para el análisis de la política cultural en Colombia
según ámbitos de intervención de la Constitución de 1991 y según conceptos
de cultura y de política cultural

Ámbito de intervención /criterio de análisis (*)	Fuente
Diversidad étnica y cultural	Artículo 7, CPC 1991. Ana Rosas y Eduardo Nivón (2001): García-Canclini (2000)
Protección a riquezas culturales	Artículo 8, CPC 1991. Coelho (2000)
Patrimonio arqueológico y bienes culturales	Artículo 72, CPC 1991. Coelho (2000)
Lenguas y dialectos	Artículo 10, CPC 1991. Coelho (2000) García-Canclini (2002)
Acceso a la cultura	Artículo 70, CPC 1991. Ochoa (2002) Pisarello (2003)
Difusión y desarrollo de valores culturales. Investigaciones en temas culturales	Artículo 70, CPC 1991. García-Canclini (2002)
Libertad de expresión artística Fomento a la cultura Incentivos a manifestaciones culturales	Artículo 71, CPC 1991. García-Canclini (1987). Rey (2010)
Creación de instrumentos que garanticen la participación de la ciudadanía como guarda de los derechos culturales	Pisarello, Gerardo (2003); Álvarez, Dagnino y Escobar (1999)

(*) Estos temas eran los relevantes para los constituyentes en ese momento histórico (1991), pues formaban parte del proyecto del cambio de un **Estado de Derecho** a un **Estado Social de Derecho**, que implica la inclusión de derechos sociales.

2.4. Determinantes, resultados e impactos de la política cultural

La política cultural de los estados obedece a unas motivaciones particulares y se elabora con unos objetivos específicos de corto, mediano y de largo plazo, dentro de un período definido.

Basados en la revisión de conceptos presentada en las secciones 2.1. a 2.3., se han resumido en el siguiente esquema i) los determinantes que han orientado la política cultural en Colombia, ii) los tres grandes grupos de acciones en las que se ven reflejadas esas políticas, iii) los resultados que se espera lograr en el corto y mediano plazo y iv) los posibles impactos de largo plazo.

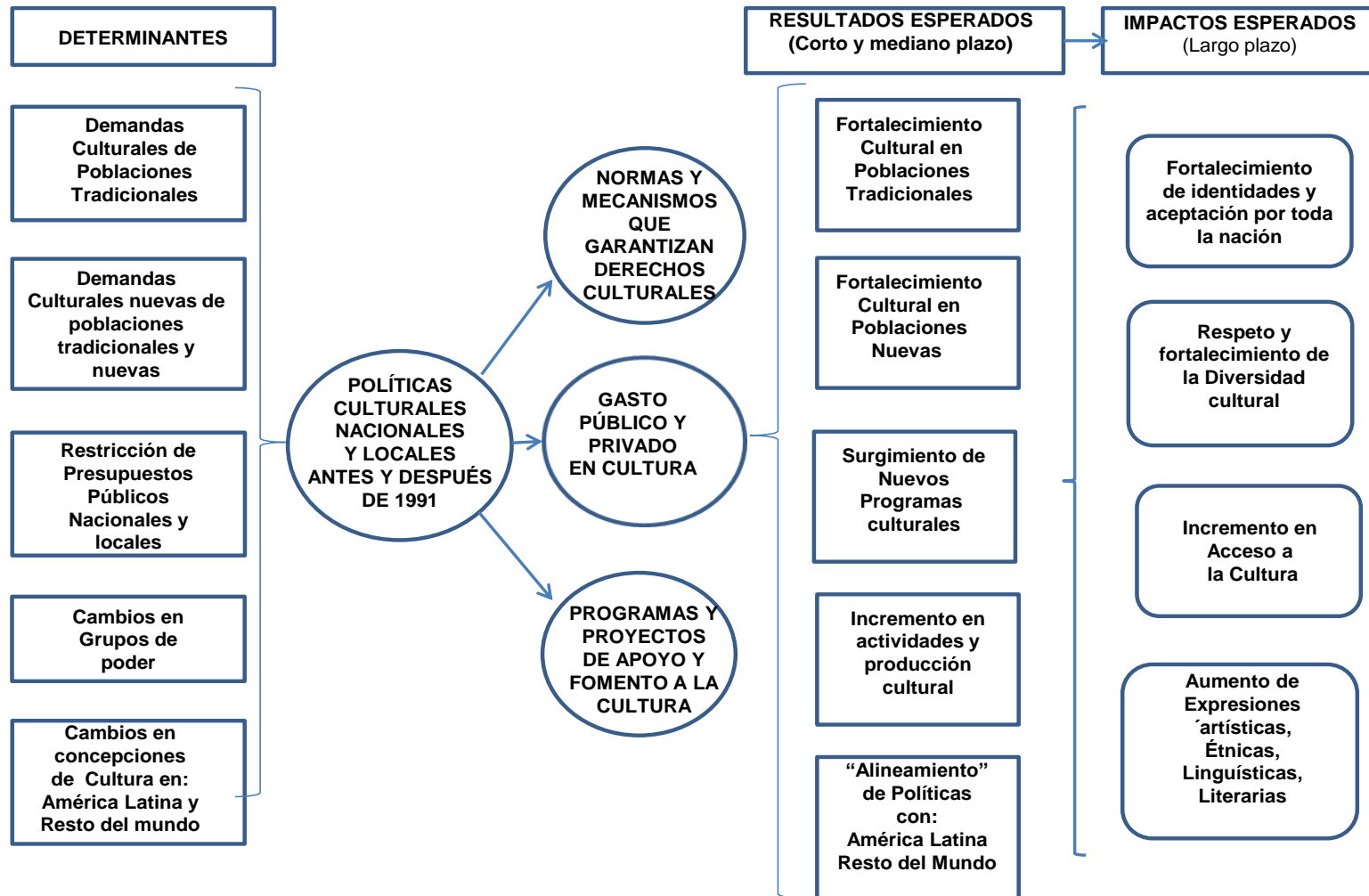
En este trabajo se verificará si la política cultural estatal ha logrado alcanzar en el corto y mediano plazo los resultados que se esperaban; los impactos a largo plazo podrían hacerse en estudios de mayor alcance en cuanto a profundidad y tiempo de elaboración y deberán referirse a períodos más extensos.

Los efectos de largo plazo pueden asimilarse a principios y objetivos que una sociedad se traza y que permanecen en el tiempo, como lo postula Garretón (p. 80), y por tanto, están implícitos en la política cultural con efectos de corto y mediano plazo.

Los elementos presentados en el esquema y sus interrelaciones serán desarrollados en el capítulo IV del trabajo mediante la metodología que se explica en el siguiente capítulo, III.

Gráfica 1

POLÍTICAS CULTURALES: DETERMINANTES, RESULTADOS E IMPACTOS



2.5. Hipótesis

Con base en las revisiones y planteamientos hechos en este capítulo, en particular los resumidos en la Gráfica 1, la hipótesis de este trabajo puede plantearse así:

Los cambios en la política cultural en Colombia desde 1991 están respondiendo a las demandas de los grupos de población nacionales tradicionales y también a grupos que no habían logrado adecuado reconocimiento en la sociedad antes de 1991; también están respondiendo a cambios políticos dentro del país, así como a cambios en las concepciones de cultura en Colombia y en el mundo, con implicaciones restringidas por la disponibilidad de recursos asignados a la cultura.

Por otra parte, la política cultural —plasmada en nuevas normas, en nuevos programas y proyectos y en crecientes aportes presupuestales—, ha tenido como resultado el fortalecimiento de los nuevos grupos sociales, un incremento en las actividades y la producción culturales y un “alineamiento” con las concepciones y acciones del resto del mundo.

3. METODOLOGÍA

3.1. Metodología e instrumentos

La metodología para el análisis de la política cultural en Colombia combinó el enfoque de la Planeación Estratégica Situacional –PES–, desarrollado por Carlos Matus en su libro *Política, Planificación y Gobierno* (1987), y la metodología planteada por Alejandro Lozano Ayala en el libro *Aspectos sobre políticas públicas, ejercicios e instrumentos para el análisis* (2008).

La PES está diseñada para la planeación estratégica de políticas públicas y para la solución de problemas públicos. El modelo propone cuatro momentos dentro del proceso de planificación: el momento explicativo, el normativo, el estratégico y el táctico-operacional y fue planteado como un método de planificación política. Sin embargo, este puede ser adaptado para el análisis de las políticas públicas que emanan de uno de los agentes que intervienen en ellas, específicamente el Estado. Para el autor, la planificación situacional “resulta especialmente pertinente para el sistema democrático donde un actor nunca tiene poder absoluto” (255).

De los cuatro momentos identificados por Matus, este trabajo hará énfasis en el “momento explicativo”.

Lozano (2008), por su parte, desarrolla instrumentos (matrices) que posibilitan integrar diferentes componentes de un mismo tema, identificar interrelaciones y seleccionar variables ya más depuradas que se pueden incluir posteriormente en el modelo para un análisis más global y llegar a conclusiones pertinentes. Los instrumentos que presenta Lozano abarcan desde matrices con funciones específicas de unidades organizacionales de una institución, funciones de una institución, campos y subcampos intervenidos por la política pública, campos transversales intervenidos, hasta matrices de causas, consecuencias e impactos de

la política pública que se pretende analizar. Los instrumentos mencionados fueron diseñados y probados por un grupo interdisciplinario de estudiantes y profesores de la Universidad Nacional de Colombia, investigadores y profesores de la ESAP y profesionales de la Dirección de Economía y Finanzas de la Contraloría de Bogotá.

3.2. El enfoque de Planeación Estratégica Situacional –PES–

Esta sección presenta en mayor detalle la Planeación Estratégica Situacional –PES– desarrollada por Matus, que fue la principal base metodológica del trabajo, como se mencionó más arriba.

La PES es contraria al enfoque tradicional de planeación, en el que se sigue una secuencia lineal de diagnóstico, formulación del plan, aprobación, ejecución, control y evaluación. En el enfoque PES es importante el concepto de “situación”. La explicación situacional exige un conocimiento de la realidad, ubicándose en ella y tomando en consideración que hay actores distintos del Estado que están presentes y tienen influencia en la realidad que se pretende explicar; es decir, la explicación situacional trata de ver y explicar la realidad desde el punto de vista de quien explica, pero sin desconocer que hay actores para quienes esa misma realidad tiene una explicación distinta, lo que puede generar conflictos. Adicionalmente, una misma situación es distinta para el mismo actor, dependiendo de los propósitos con los que explica la situación.

De lo anterior se desprende que la explicación de una situación depende de “**quién** explica, **para qué** explica, **desde qué posición** explica y **frente a quiénes** explica” (265, énfasis en el original). Por otra parte, la explicación de una situación (que en la planeación tradicional se llama diagnóstico) lleva incorporados los intereses y la visión de quien está haciendo la explicación, lo que quiere decir que favorece los criterios de quien la explica. El actor que explica la situación debe, entonces, intentar conocer la explicación situacional del oponente sin importar si, según su punto de

vista, esa explicación tiene o no sentido. El concepto de situación también reconoce que en la realidad que se pretende explicar hay implícitamente un pasado que ha influido en las decisiones y, por tanto, en la situación que se analiza.

Este pasado se analizó en este trabajo como los *factores determinantes de las políticas y programas implementados* que se refieren a concepciones sobre la cultura y la política cultural, a demandas de grupos tradicionales y nuevos, a cambios en grupos de poder y a restricciones presupuestales.

Explicar una situación significa estudiar qué tan válidos son los problemas que se pretende resolver, si estos son relevantes, evaluar la importancia que tienen en el proyecto político de cada actor, y explicar las interrelaciones que existen entre los problemas y los procesos que los generan. Aquí conviene aclarar que, para Matus, un problema es una situación susceptible de ser cambiada. Lo que no se puede modificar se considera como una situación dada (381).

En esta investigación, fue necesario, por una parte, ubicarse en el momento y contexto en el cual se diseñó la política cultural; por otra, entender con base en el análisis del entorno y de la identificación de los intereses de los actores qué problemas tenían identificados, por qué eran o no relevantes, cómo buscaban solucionarlos, qué resultados esperaban obtener y si consideraron la explicación situacional de sus oponentes. Por este motivo, aparecen en los análisis criterios, lineamientos y objetivos de la política o de los programas implementados.

Para aplicar el concepto de situación en el presente trabajo, se realizó el análisis dividiendo los dos períodos que se quiere analizar (1971-1991 y 1991-2012), pero iniciando con un período anterior que diera cuenta de los aspectos que determinaron la situación del período de interés.

3.2.1. El momento explicativo

Como se dijo antes, Matus identifica cuatro momentos en la PES. El momento explicativo (M1), el momento normativo (M2), el momento estratégico (M3) y el momento táctico operacional (M4). Estos momentos corresponden respectivamente a: 1) Es, fue o tiende a ser; 2) Debe ser; 3) Puede ser; 4) Hacer. En la PES, estos momentos son un proceso continuo, no se dan en forma ordenada y cada momento contiene aspectos de los demás momentos, ya que están “encadenados sistemáticamente” (373). “El concepto de momento indica instancia, ocasión, circunstancia o coyuntura por la que atraviesa un proceso...” (371).

Puesto que el trabajo no consiste en realizar una Planeación Estratégica Situacional para diseñar política pública, la parte de la metodología en la que se hizo énfasis fue el momento explicativo. En el momento explicativo, el Agente Estado debe identificar los problemas que pretende solucionar, en nuestro caso, por ejemplo, durante la década del 80 y, especialmente a finales, se identificó la falta de reconocimiento de los derechos culturales, de la cultura de grupos minoritarios en el país y la falta de participación o acceso de sectores marginados en el disfrute de los bienes culturales y en manifestaciones culturales propias, que llevaron a que el país hiciera explícitos esos derechos en la Constitución de 1991. Para Matus, existe en el momento explicativo un **espacio direccional**, que delimita lo que el actor considera como problema, lo que considera una realidad inevitable y que por lo tanto no va a ser intervenida, así como el valor que le da a cada problema o **mapa valorativo de problemas**. Si existen consensos entre los mapas valorativos de problemas del Estado y los de otros actores sociales, se dan posibilidades de cooperación. Si no hay consensos, se dan conflictos. Los mapas valorativos de los problemas del Estado se pueden reconstruir a partir de los objetivos y justificaciones de los programas y proyectos implementados por las entidades estatales del sector cultural del período que se esté analizando. Para buscar la coincidencia o no con los mapas

valorativos de otros actores, se recurrió a documentos y escritos en periódicos o revistas de actores distintos al Estado.

A los problemas seleccionados se les debe elaborar una explicación situacional que consiste en “una reconstrucción simplificada de los procesos que generan los problemas destacados por el actor” (390). La explicación de las causas que producen el problema son los flujos de producción social que responden a fenoestructuras o acumulaciones sociales que se miran como inevitables. Entonces, entre las causas de los problemas, encontramos hechos que: a) Tienen incidencia negativa en el problema o flujos de hecho. b) Acumulaciones sociales de hechos o fenoestructuras. c) Las causas esenciales o reglas de juego de la sociedad en la que vivimos. Algunos hechos que se consideraron como fenoestructuras en un período, pueden convertirse en un período siguiente en problemas con posibilidades de ser resueltos.

Del conjunto de causas se identificaron las más relevantes para el análisis de política cultural que ocasionó, por ejemplo, la falta de reconocimiento de identidades culturales y las causas que el Estado decidió atacar con la política cultural del período analizado. También se identificó la forma como el Estado abordó el problema: si lo ignoró, si solamente lo controló, o si decidió atacarlo con una o con varias estrategias; si los programas desarrollados se basaron en apoyos económicos, en educación o en estrategias comunicativas, por ejemplo.

Los problemas relevantes para el Estado, los actores afectados con esos problemas, las causas o determinantes, las fenoestructuras, la forma como el gobierno abordó la solución de esos problemas se resumió en una matriz de actores-problema. Esta matriz se alimentó con la información recolectada en los instrumentos que se presentan a continuación en el numeral 3.2.2. Se elaboraron 3 matrices que se presentan al final de este capítulo, Cuadros 2, 3 y 4, en la que se aprecian diferencias entre lo que se consideraba como problemas culturales en cada período.

	Problemas	Problema 1	Problema n
Actor			
Actor 1			
Actor n			
Causas: Fenoestructuras: Cómo abordó el estado los problemas identificados: Restricciones:			

La identificación de las situaciones socialmente problemáticas en cuya resolución participó el Estado y el análisis de las causas de los problemas que decidió trabajar permitió dar cuenta de la ideología, doctrinas, conceptos, valores y teorías de los gobernantes, ya que con base en ellos los gobernantes seleccionan lo que consideran como problemas prioritarios y las causas sobre las cuales trabajaron para eliminarlos. Se encontraron, entonces, grandes diferencias, entre lo que se consideraba como problemas culturales, en la década del 70 y, en las del 90 y 2000.

Los resultados de la identificación y explicación de los problemas relevantes y sus causas en un período se confrontaron luego con los resultados sobre la explicación situacional del período siguiente, con los mapas valorativos de actores distintos del gobierno en el período siguiente analizado y con la situación objetivo o el deber ser de la política cultural en Colombia. La situación objetivo es planteada en este trabajo como los ámbitos que deben ser intervenidos por estado, según la constitución de 1991 y según los conceptos de política cultural, que se presentan en el anexo 1.

3.2.2. Instrumentos para la recolección de información

Para comenzar la identificación de los problemas culturales y la política cultural desarrollada para su análisis, se utilizaron los instrumentos desarrollados por Lozano (2008).

Matriz de los ámbitos de intervención que se quiere analizar

Esta matriz muestra la situación objetivo según la constitución de política cultural y los conceptos de política cultural analizados en el capítulo 2. La matriz completa corresponde al anexo 1 y un resumen de ella corresponde al Cuadro 1 del numeral 2.3.

Ámbito de intervención	Descripción	Sectores e interrelaciones	Fuente
Ámbito 1			
Ámbito 2			
Ámbito n			

Matriz de funciones generales por entidad

Se construyó un plano funcional organizacional mediante la identificación del conjunto de organizaciones estatales que tenían funciones relacionadas con la política cultural, sus funciones generales y las funciones de áreas específicas de la organización que incidían en la política cultural. Con esta información, se apoyó la identificación de los campos de intervención de estado, que corresponde a los campos realmente trabajados por las instituciones del sector cultural o por unidades específicas de una misma institución y se desarrolló el punto 4.2.2. “Actores de la política cultural”.

Nombre de la entidad:	
Nivel: (nacional, municipal...)	
Sector: (patrimonio, música...)	
Norma No. Año de creación o de estudio	Año (Período siguiente)
Funciones	Funciones

Matriz de información jurídica, de programas y proyectos de los campos de intervención

Este instrumento sirvió para resumir las normas, documentos de política cultural, programas y proyectos desarrollados por distintas entidades sobre el sector cultural y sirvió para facilitar el análisis de la política cultural. De la columna “temas” se tomó la información para completar la fila “Cómo abordó el estado los problemas identificados” de la *Matriz de Actores – Problemas*.

Identificación de la norma, programa o proyecto	Año	Temas

Como se anunció, a continuación se presentan las matrices de problemas del sector cultural trabajados por el estado en 3 períodos distintos, que junto con la información recolectada en otros instrumentos, facilitó el desarrollo del capítulo 4.

Cuadro 3

Problemas culturales, actores afectados, causas, políticas y programas desarrollados por el estado y restricciones antes de 1970

Actores afectados	Problema 1	Problema 2	Problema 3	Problema 4	Problema 5	Problema 6
La mayoría de la población	No tenían acceso a la producción artística nacional	Poco reconocimiento, promoción y difusión del folclor			Dispersión de instituciones estatales relacionadas con la cultura	
Escritores, poetas, literatos, pintores, escultores, músicos (no populares)			Difusión restringida de su producción artística			
Algunos grupos del sector educativo				Educación influenciada por religión católica; poca libertad de expresión y de enseñanza con ideologías distintas a las predominantes (políticas y religiosas)		
El estado, grupos de población cultural						Deterioro del patrimonio histórico y cultural
	Causas – determinantes	Factores históricos de la conformación y consolidación de la república; Concepción de cultura heredada.				
	Procesos que generaron el problema (fenoestructuras)	1) y 3) El analfabetismo de la mayoría, impedía el disfrute de la producción cultural, por ejemplo de la producción literaria. La mayoría no conocía "la cultura" de la forma como era entendida por la élite y por tanto, los artistas no podían llegar a las clases populares con su producción. 2) Tradicionalmente este no fue un problema relevante en las políticas públicas 4) La religión hacia parte de los valores nacionales y a las clases políticas dominantes protegían sus ideologías.				

Actores afectados	Problema 1	Problema 2	Problema 3	Problema 4	Problema 5	Problema 6
	Cómo lo abordó el estado	1), 2) 3) y 6) Creación en 1951 de un Departamento de Extensión Cultural y Bellas Artes para: exposiciones, conciertos, conferencias culturales, teatro, publicación de revistas, feria del libro, manejo del Teatro Colón, de la Banda Nacional, de la Comisión Nacional de Folclor, academias nacionales de la Lengua e Historia, del Departamento de Radiodifusión, Instituto Caro y Cuervo, del Instituto Etnológico, del Instituto Antropológico Social y del Museo Jorge Eliécer Gaitán. Creación de biblioteca pública en Medellín; difusión folclórica en Revista Hojas de Cultura Popular; exención de impuestos a importación y comercialización de libros. 5) En 1951 se agruparon en el Ministerio de Educación todas las entidades que tenían alguna función específica en el desarrollo cultural del país. 4) El tema no es trabajado por las políticas estatales. Más bien contribuyó a aumentar el problema con represión. 1), 2), 3), 5) y 6) Creación de Colcultura; uso de televisión y radio por parte del Estado.				
	Restricciones	1) La concepción de cultura predominante: 2) y 3) El analfabetismo.				

Cuadro 4

Problemas culturales, actores afectados, causas, políticas y programas desarrollados por el estado y restricciones
1971 – 1990

Actores afectados	Problema 1	Problema 2	Problema 3	Problema 4	Problema 5	Problema 6	Problema 7	Problema 8
La mayoría de la población, especialmente de regiones; grupos étnicos	Diversidad étnica y cultural no reconocida, con Valores distintos de élite. Se reconocía una identidad nacional. Problema no solo de acceso, sino del tipo de cultura a la que se quería acceder.						Falta de participación en el diseño de la política cultural	

Actores afectados	Problema 1	Problema 2	Problema 3	Problema 4	Problema 5	Problema 6	Problema 7	Problema 8
Indígenas y afro-descendientes		Educación en idioma distinto de su propio idioma	Grupos con culturas, costumbres y organización política diferentes, sin documentos de propiedad de sus territorios, o con terrenos invadidos por otros					
Población de las regiones; grupos minoritarios				Concepto de patrimonio restringido a monumentos, objetos y obras artísticas				
Trabajadores del Sector cultural, artistas, grupos minoritarios, emprendedores					Falta de política cultural de largo plazo para todos los sectores. Política según gustos y forma de pensar de directores de entidades culturales			
Artistas (no populares). Mayoría de la población principalmente de las regiones						Difusión de valores y producción cultural restringidos. Falta de apoyo a la producción cultural		

Actores afectados	Problema 1	Problema 2	Problema 3	Problema 4	Problema 5	Problema 6	Problema 7	Problema 8
Actores de la Política Pública; toda la población								Presupuestos restringidos
	Determinantes	Factores históricos de la conformación y consolidación de la república; Concepción de cultura heredada.						
	Procesos que generaron el problema (fenó-estructuras)	1) y 2) Valores culturales impuestos desde las élites y desde el Estado, cuya concepción de cultura solo incluía la "Alta cultura" y, paulatinamente, las actividades folclóricas. Siempre se consideró que los grupos minoritarios debían asimilar la cultura del país, en lugar de creer que su cultura era parte de la cultura del país; politización de las entidades encargadas del sector cultural.						
	Cómo lo abordó el estado	1) y 2) Se incluyó en el Plan de Desarrollo Cambio con Equidad como objetivos de la política cultural, robustecer y definir la identidad cultural; El Plan de Economía social incluye la preservación del Patrimonio cultural, trabajar en la formación artística y democratizar la cultura. Se trabajó en la difusión de actividades folclóricas; inventario sobre cultura. Estudios y programas de etnoeducación básica primaria para población indígena; 3) Se abordó parcialmente: constitución de 63 resguardos indígenas; entrega de 13 millones de hectáreas a indígenas en la Amazonia; 4) Trabajó en la difusión de la alta cultura en las regiones (democratización de la cultura); Acercamiento de la cultura a las regiones: museos itinerantes, publicaciones literarias asequibles a la población. 5) Se abordó parcialmente: se trabajó en rescate del patrimonio arqueológico, continuó con el énfasis en la restauración de monumentos; ampliación del concepto de patrimonio a Patrimonio Natural; penalización a apropiación y comercialización de bienes considerados patrimonio; adhesión de Colombia a la Convención sobre protección del patrimonio; Creación del consejo nacional de patrimonio; remodelación y conservación de monumentos, museos, bibliotecas y archivos históricos. 6) Impulso a la ópera, el teatro; la promoción de la producción literaria, el ballet y el teatro; Uso de canales regionales para difusión de valores culturales; Beneficios fiscales a producción cinematográfica; publicación de obras regionales; 1) a 6) Elaboración y aprobación por el Conpes de un "documento de política cultural", con asignación de recursos y de largo plazo; 7) Participación de representantes de distintos grupos para tomar insumos para el diseño del documento de política cultural; Uso de medios masivos de comunicación; Descentralización Administrativa; creación de Juntas Regionales de Cultura; Jornadas regionales de cultura; Jornadas callejeras de cultura; difusión de material cinematográfico.						
	Restricciones	1), 2) y 5) La concepción de cultura predominante: 3) y 6) Presupuestos restringidos para cultura; Falta de una política cultural de largo plazo, unida al miedo a la regulación estatal en el sector.						

Cuadro 4

Problemas culturales, actores afectados, causas, políticas y programas desarrollados por el estado y restricciones
1991 – 2010

Actores afectados	Problema 1	Problema 2	Problema 3	Problema 4	Problema 5	Problema 6	Problema 7	Problema 8
Grupos étnicos minoritarios; grupos con culturas diferentes a la tradicional	Reconocimiento real de la diversidad étnica y cultural; de la existencia de múltiples identidades dentro de Colombia	Inexistencia de educación formal en lengua de los grupos étnicos y en su contexto cultural	Falta de reglamentación jurídica para espacios habitados por grupos con diferente organización político territorial.	Falta de apoyo económico al fomento de manifestaciones culturales; Falta de incentivos a la conservación y difusión de valores culturales				
Toda la población				Falta de reconocimiento del derecho al disfrute de la cultura de toda la población: problemas de acceso a la cultura y sus manifestaciones	Falta de oportunidades de participación en el diseño de políticas culturales	Concepto restringido de patrimonio		
Trabajadores del sector cultural					Falta de oportunidades de participación en diseño de políticas		Falta de apoyo creación y, manifestaciones artísticas y culturales y a la producción cultural	
Actores de la Política Pública; toda la población								Falta de autonomía de instituciones culturales estatales

Actores afectados	Problema 1	Problema 2	Problema 3	Problema 4	Problema 5	Problema 6	Problema 7	Problema 8
	Determinantes	Políticas y programas culturales desarrollados entre 1970 y 1990						
	Procesos que generaron el problema (fenoestructuras)	No reconocimiento suficiente de la importancia de la cultural en los presupuestos nacionales; Entidades culturales públicas tradicionalmente supeditadas a otras con propósitos propios, en donde la cultura era solo uno de los múltiples problemas para resolver. Politización de las entidades encargadas del sector cultural. Rezagos en los avances ideológicos del mundo relacionados con la cultura.						
	Cómo lo abordó el estado	<p>1) a 4) Se integró el respeto a la cultura dentro de concepto de dignidad y respeto a los derechos humanos; diversidad cultural, antes no reconocida, se vio, primero, como oportunidad de enriquecer la identidad cultural (1990) y luego como generadora de identidades culturales (2010); titularización colectiva a comunidades negras de zonas de la Cuenca del Pacífico; televisión cultural sobre diversidad; Reconocimiento de la multiculturalidad con programas y proyectos específicos para grupos vulnerables y étnicos y líneas de cofinanciación a sus actividades, manifestaciones y proyectos de creación, recuperación de memoria y transmisión de saberes. Impulso a proyectos y actividades culturales, mediante el Plan Nacional de Concertación, programas de emprendimiento cultural y políticas de estímulo a la cultura; estudios sobre lenguas nativas en Dirección de poblaciones; educación bilingüe por Ministerio de Educación. Bitácora del patrimonio cultural para la apropiación del patrimonio. 4) En 1990, un propósito de la política cultural fue la democratización de la cultura; Descentralización, como propósito de país; fortalecimiento de la descentralización. Programas de formación del talento artístico; uso de medios de comunicación, espectáculos públicos gratuitos en municipios, programas de formación artística y cultural. 4) y 7) creación de fondos mixtos para la promoción de la cultura. Ampliación de los programas dirigidos a grupos étnicos, infancia y juventud. Becas a la creación, formación y pasantías. 5) Elaboración de documento de política cultural con participación de consejos regionales y representantes de diversos sectores, que se entendió como un aspecto básico de democracia; Creación de órganos asesores temáticos con participación del sector público y privado; Creación de redes de coordinación entre el Ministerio y otras entidades públicas y privadas para estudio de problemas y diseño de políticas. 6) Ratificación de la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, en 2008. 1) a 8) Reconocimiento constitucional de los deberes del estado relacionados con la cultura, que se traducen en derechos de los ciudadanos a la cultura. 5) 3) y 8) Elaboración participativa de Planes de cultura de largo plazo (10 años), con principios de democracia cultural, no discriminación en estímulos a producción y consumo cultural; reconoce diversidad, movilidad y evolución cultural. Elaboración del documento Visión Colombia 2019, sobre metas que guiarán la política cultural; se planean nuevos campos de promoción y estudio como economía de la cultura e internacionalización; Conpes para sostenibilidad del Plan Nacional de Cultura. 1) a 8) Constitución de 1991 y Creación del Ministerio de Cultura.</p>						
	Restricciones	Presupuestos restringidos para cultura, frente a una actividad cultural privada que crece a ritmos acelerados.						

4. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA CULTURAL DE COLOMBIA ANTES Y DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Los análisis que se presentan en este capítulo se basaron en las matrices de problemas, actores, causas, políticas y programas desarrollados por el estado y restricciones, presentadas en los cuadros 3, 4 y 5, en la matriz de Criterios para el análisis según ámbitos de intervención y en los demás elementos de análisis desarrollados en los capítulos anteriores.

4.1. Determinantes de la política cultural entre 1971 y 1991

Como se planteó en la Gráfica 1 del capítulo II y en el punto B) del capítulo anterior, la situación de la política cultural antes y después de 1991 se explica por variables y factores determinantes. En el primer período analizado había unos **factores históricos** previos y existía una composición específica de **grupos de poder** con una **ideología** política y de dirección estatal vigente que evidentemente afectaba todos los ámbitos de la vida nacional, entre ellos, la cultura. Los determinantes de la política cultural del período 1991 – 2010, los explican los cambios ocurridos entre 1970 y 1990.

La condición histórica más relevante de la política cultural entre 1971 y 1991 es la Constitución de 1886, la cual privilegiaba la religión católica, al establecer la responsabilidad del Estado de protegerla y al dejar a su cargo la educación pública. Al ser la política pública cultural parte de la política educativa, estaba fuertemente afectada por lo que la visión católica aceptaba como cultural y que tenía que ver con las letras, la historia y la producción de obras artísticas de la música y la pintura. La Constitución de 1886 fue un proyecto de “... modernización autoritaria...” que “...impone una identidad política oscurantista y clerical...que se resistiría a dar el paso... hacia una modernidad democrática y consensual, donde todos pudieran caber” (Mejía Quintana, 2013, pág. 100).

El grupo de poder más influyente desde 1886 y durante los primeros 30 años del siglo XIX fue el partido conservador, con una marcada oposición a la organización de nuevos grupos, que no garantizaba la posibilidad de que otros miembros de la sociedad influyeran con sus ideas o decisiones. Durante este período no hubo mayores avances en la política cultural estatal, con excepción del período presidencial de Carlos E. Restrepo (1910 – 1914), quien defendió la libertad de culto, la libertad de expresión y libertad de prensa. Este aspecto es importante si se tiene en cuenta que los debates políticos y confrontaciones ideológicas se adelantaban en la prensa.

No obstante, la vida cultural continuaba su desarrollo, como sucedió con la revista Voces, de Barranquilla, que se publicó entre 1917 y 1920, dedicada a las letras, literatura, artes y filosofía, y la revista Los Nuevos, de Bogotá, que se publicó en 1925, con material de escritores importantes colombianos (OEI - Mincultura, 2000). Según lo menciona Renán Silva, también hubo una activa producción “poética popular” que solo aparecía en forma escrita cuando era recopilada y publicada por algunos escritores o entidades como la Academia Colombiana de la Lengua; por ejemplo, en 1928 se publicó la primera edición del Cancionero de Antioquia, con más de mil muestras de poesía popular (Silva, 2005, págs. 43 - 45).

A partir de 1930 se desarrolló en Colombia el llamado “Proyecto Cultural Liberal”, trascendental en la historia de la política cultural. Fue un período de hegemonía liberal en el que se crearon instituciones significativas para el desarrollo cultural colombiano, como la Biblioteca Aldeana, la extensión cultural de la Universidad Nacional de Colombia, la Radiodifusora Nacional de Colombia, la Revista de Indias, la Biblioteca Colombiana de Cultura Popular y otras instituciones (Rey, 2010, pág. 23), (Bravo, 2002), que aún perduran con el mismo nombre o con reestructuraciones, como la Feria del Libro, el Instituto Lingüístico Caro y Cuervo, el Archivo Nacional, el Instituto Colombiano de Antropología, el Servicio Arqueológico, el Instituto

Etnológico, estos tres últimos reunidos hoy en el Icanh, y el Salón Nacional de Artistas, cuya última versión, la número 43, se realizó entre septiembre y noviembre de 2013, con un cambio el nombre –(inter) nacional– (para reconocer la participación internacional que se viene dando desde hace varios años. Proyectos como el de Cultura Aldeana y la Biblioteca Aldeana tuvieron por objetivo incorporar a la población rural a los desarrollos educativos y culturales del país².

Por lo menos por la vía del discurso, el proyecto de consolidación de nación buscaba un acercamiento de las élites con el pueblo y se propuso realizar esfuerzos para que lo que se entendía como cultura, así se tratara de la alta cultura, llegara a las mayorías. Esto se confirma por el tipo de instituciones y programas descritos en el párrafo precedente, que fueron desarrollados en esta fase. Dice Renán Silva que la originalidad de la política cultural de este período fue la de asignarle a la cultura un carácter “social” (pág. 67). Por otra parte, si bien la formación del concepto de cultura popular en Colombia fue un proceso que inició siglos atrás, la República Liberal reinventó el tema, utilizando instrumentos como la prensa, radio y los libros para desarrollar los proyectos de extensión cultural por intermedio del Ministerio de Educación (pág. 6).

Entre 1947 y 1967, a pesar de la situación de guerras internas e inestabilidad política, se desarrolló en Colombia una “política cultural” visible en las reformas al Ministerio de Educación. En ellas se creó el Consejo Superior Permanente de Educación para dar continuidad y eficiencia a la labor cultural y educativa a cargo del Ministerio (Decreto 100 de 1948); se agruparon, bajo la Secretaría General del Ministerio, la Academia Colombiana de Historia, el Servicio Arqueológico, el Instituto

²No obstante, de acuerdo con Muñoz y Suescún (2011), varios autores cuestionan la reputación de la República Liberal como un período progresista y lo analizan más bien como un período de “consolidación de la oligarquía capitalista mediante la manipulación política y explotación de las clases trabajadoras” (pág. 17). Las élites liberales mantenían un discurso contradictorio pues, por una parte, animaban a la participación y trabajaban, como en el caso de las políticas culturales, en la democratización y en un acercamiento entre las élites y las clases populares, pero por otra parte, alentaban las confrontaciones partidistas.

Etnológico, el Instituto Caro y Cuervo, el Registro de Propiedad Intelectual, la Academia de la Lengua y la Sección Cinematográfica. En una segunda reforma al Ministerio, se creó un Departamento de Extensión Cultural y Bellas Artes, que tenía a su cargo "...exposiciones, conciertos, conferencias culturales, teatro, publicación de revistas, feria del libro, y el manejo del Teatro Colón, de la Banda Nacional, de la Comisión Nacional de Folclor, de las academias nacionales de la Lengua e Historia, del Departamento de Radiodifusión, del Instituto Caro y Cuervo, del Instituto Etnológico, del Instituto Antropológico Social y del Museo Jorge Eliécer Gaitán" (OEI - Mincultura, 2000); se le anexó posteriormente el Archivo Nacional y un Departamento de Bibliotecas. En resumen, se agruparon en el Ministerio de Educación todas las entidades que tenían alguna función específica en el desarrollo cultural del país. Con excepción de la Comisión Nacional de Folclor, la función del resto de instituciones tiene que ver con la alta cultura y el patrimonio.

En 1954, se creó en Medellín la Biblioteca Pública, con el apoyo de la Unesco, el Ministerio de Educación publicó la Biblioteca de Autores Colombianos y se continuó con la difusión folclórica en la Revista Hojas, de Cultura Popular Colombiana (OEI - Mincultura, 2000). Las gestiones relativas al folclor se pueden clasificar como un elemento de participación de las clases populares y la publicación de la Revista, como un programa de acceso. Se comienzan a ver en este período los primeros avances hacia la democratización de la cultura.

Se crearon unidades culturales, pero también, de acuerdo con el documento OEI – Ministerio de Cultura, se reprimieron las nuevas ideologías que provenían especialmente de los docentes que no estaban de acuerdo con los dogmas católicos. Debido a lo anterior, se intervino la educación, se privatizaron muchos servicios educativos y se restringió la autonomía universitaria (OEI - Mincultura, 2000).

Dentro de las múltiples reformas y creación de instituciones durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966 – 1970), hubo dos hechos que interesan en forma

especial al sector cultural: la práctica de usar la televisión y la radio como medios para hablar directamente a la población colombiana, y la creación del Instituto Colombiano de Cultura –Colcultura–.

El Instituto fue creado en 1968 como una entidad descentralizada adscrita al Ministerio de Educación, y con el propósito de encargarse del “...fomento de las artes y las letras, el cultivo del folclor nacional, el estímulo de bibliotecas, museos y centros culturales y la divulgación de la cultura nacional” (Decreto 3154, 1968). Estatutariamente, Colcultura tenía a cargo el desarrollo y ejecución de “...planes de estímulo y fomento de las artes y las letras, el cultivo del folclor nacional, el establecimiento de bibliotecas, museos y centros culturales y otras actividades en el campo de la cultura...” (Decreto 3154, 1968). Para el cumplimiento de este objetivo debía fomentar la restauración de museos y colecciones públicas o privadas de interés para el país, “... supervigilar la integridad del patrimonio cultural artístico e histórico...”, entre otras actividades relacionadas con el fomento, estímulo y difusión cultural (Decreto 994, 1969). Los objetivos de creación de Colcultura, así como sus estatutos, explican los énfasis en los programas y proyectos desarrollados desde su creación.

4.2. La política pública cultural entre 1971 – 1990 y 1991 – 2010

Dado que el presente trabajo se ocupa de la política cultural del estado, los análisis y seguimientos se harán en el período 1971 – 1996 principalmente a partir de la actividad de Colcultura como entidad encargada de coordinar la política cultural del país y, desde 1997, a partir de la actividad del Ministerio de Cultura.

4.2.1. El concepto de cultura y de política cultural en los planes y programas desarrollados

En el primer período de análisis, 1971 - 1990, regía en Colombia la Constitución de 1886, en cuyo texto no aparecía de manera explícita el término “cultura”. Los dos

temas relacionados con la cultura se referían más bien a la protección de la producción literaria y artística y a las creencias y la religión; los valores nacionales incluían la unidad nacional, la justicia, la libertad, la paz, el idioma y la religión. De acuerdo con la clasificación de las concepciones de cultura en América Latina que hace Néstor García-Canclini (1987, pág. 35), podemos ubicar la concepción de la cultura de esta Constitución dentro del paradigma estatista populista, en el cual la política emana de los valores que se consideran nacionales, es decir, aquellos que son determinados por el Estado y que, por tanto, no provienen del conjunto de la sociedad.

La Constitución no reconocía diferencias ideológicas o culturales entre sus habitantes y solo otorgaba derechos civiles y políticos. Dentro de los derechos civiles, estaba la libertad y el derecho a la propiedad, incluso, como se anotó arriba, a la propiedad literaria y artística. El Artículo 35 establecía la protección a la "...propiedad literaria y artística, como propiedad transferible, por el tiempo de la vida del autor y ochenta años más...". No aparecían aún los derechos sociales y culturales que sí reconoce la Constitución de 1991.

Bajo este marco jurídico, Colcultura, como encargado de dirigir y planear y desarrollo de la cultura en Colombia, llevó a cabo importantes programas y proyectos culturales, de acuerdo con las funciones principales establecidas por ley, limitadas al fomento de las "artes y letras" (Ley 3164, 1968), al folclor, al establecimiento de museos, bibliotecas y centros culturales y a la conservación del patrimonio. Durante este primer período, la política pública cultural en Colombia era parte de la política educativa y, por lo menos durante los primeros 15 años de existencia de Colcultura, estaba orientada hacia la "alta cultura". Lo más cercano a políticas y programas inclusivos eran la promoción y difusión de expresiones folclóricas y el apoyo a la creación y a manifestaciones artísticas tradicionales.

Una de las primeras actividades de este organismo fue cumplir con el mandato estatutario de realizar un inventario sobre la cultura en el país con el propósito de “ver cuál era nuestra identidad” (Instituto Colombiano de Cultura, 1989, pág. 22). Los bienes o manifestaciones inventariados, aquello que formaba parte de “nuestra identidad”, dependieron de la visión de cultura que tenían los encargados de ejecutar esta función y de lo que en ese momento era aceptado como un bien o una actividad cultural; aún en 1989, fecha en la que se celebraron los 20 años de la existencia de Colcultura, se hablaba de una sola identidad.

Durante los primeros 20 años de existencia de Colcultura, hubo un fuerte énfasis de los trabajos dirigidos hacia la conservación y promoción del patrimonio cultural referido a objetos culturales (monumentos y producción artística). Los proyectos y programas desarrollados tenían implícita una concepción de cultura como la definida por Kroeber y Kluckhohn, según la cual “...el núcleo esencial de la cultura está conformado por ideas tradicionales (históricamente seleccionadas y transmitidas) y especialmente por los valores asignados a estas...” (pág. 132).

Durante el primer período se puede afirmar que no hubo un proyecto de desarrollo cultural del país con objetivos de largo plazo que diera unas directrices para la implementación de la política pública cultural. Hubo un mantenimiento de la concepción de cultura existente. Los programas desarrollados se guiaron por los objetivos de creación ya mencionados (fomento a las artes, letras, folclor, estímulo a bibliotecas, museos y centros culturales y la divulgación de la cultura nacional) y por lo establecido en sus estatutos. Estos le exigían la restauración y vigilancia del patrimonio cultural artístico e histórico del país.

Dentro de estos temas, los programas y actividades realizadas por Colcultura cambiaban de énfasis, según los gustos, intereses o el criterio de sus directores. Cada director se enfocó en temas puntuales que “...en ocasiones coincidían con las necesidades de país...” (Ariza, 1989, pág. 33). Durante los primeros cinco años de

Colcultura, se trabajó en temas como el de la restauración, la ópera, el teatro y las publicaciones asequibles a la población; la promoción de la producción literaria, el ballet, el teatro y el rescate del patrimonio arqueológico fueron el objetivo entre 1974 y 1982. En este período se elaboró el primer “Plan de Política Cultural” y se consiguieron recursos especiales gracias al apoyo directo del presidente de la república, Belisario Betancur, muy interesado en los temas culturales. Sin embargo, este plan solo estuvo vigente mientras su gestora, Gloria Zea, estuvo en la dirección de Colcultura.

En estos primeros 13 años y especialmente durante los primeros 5, se trabajó en el logro del principio enunciado por Bennett de brindar iguales oportunidades de participación en las actividades culturales, pues hubo una intención clara de *democratizar* la cultura, en el sentido de hacerla asequible a la mayoría de la población. Tanto los programas desarrollados como las intervenciones en prensa y las entrevistas de los directores mostraban un interés en que los programas culturales pudieran ser disfrutados por la mayoría. Encontramos aquí un elemento importante en cuanto al acceso del disfrute de lo que en la época se aceptaba como cultural, pero no se había avanzado aún en la participación en la planeación del sector cultural por parte de la población. La participación en cuanto al desarrollo de programas que cubrieran necesidades culturales expresadas por los habitantes, por ejemplo de las regiones, se trabajó después de 1983.

Como tema novedoso que evidencia un cambio en la concepción cultural del país, aparece oficialmente el tema de identidad cultural en el Plan de Desarrollo *Cambio con Equidad*³ (1982). Este Plan establece que “El objetivo principal de la política cultural del Gobierno es definir y robustecer nuestra identidad cultural, restableciendo, protegiendo y divulgando los valores constitutivos de nuestra personalidad histórica”. El avance es importante, pero se habla aún de una sola

³ Plan nacional de Desarrollo, Cambio con Equidad (1982). Política Cultural, dentro del Capítulo de “Política Social. Mayores oportunidades para la superación humana”.

identidad. Hacia finales de la década, las directrices de la política cultural (Plan de Desarrollo Economía Social, 1987, p. 79) hablan de preservar el patrimonio cultural y, explícitamente, de la democratización del acceso a la cultura y de formación artística infantil.

Se puede observar en este lapso de tiempo que los planes y proyectos culturales incluyen muchos elementos que forman parte de la cultura: costumbres, tradiciones, conocimientos, ideas, valores, creencias y producción cultural, pero los que correspondían a un grupo de la población colombiana; es decir, como política cultural, se cumplía con la función de "...orientar el desarrollo simbólico..." pero no con la de "...satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social" (García-Canclini N., Políticas Culturales en América Latina, 1987, pág. 26). Sin embargo, en forma progresiva se fueron incluyendo los elementos de la cultura correspondientes a otros grupos poblacionales. Esta evolución se debió especialmente a la influencia de actores, principalmente privados, que trabajaban en diferentes ramas de la actividad artística y cultural. Los gestores de la política pública cultural fueron receptivos a los cambios en la cultura y adoptaron enfoques de administración participativa para que los artistas y la comunidad ayudaran a elaborar la política cultural del estado y de esta manera "...superar el concepto restringido de cultura ampliando su atención hacia actores y productores y hacia los derechos de la comunidad..." (Sinisterra, 1989, pág. 22).

Entre 1988 y 1989, el objetivo fue conseguir la aprobación por parte del Conpes de un *Documento de Política Cultural* que sirviera de base para la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo de la Cultura. Entre los investigadores, artistas, trabajadores culturales, literatos y promotores públicos y privados de la cultura había descontento porque consideraban que no existía una política cultural, sino producción y promoción de actividades culturales, y porque no se le daba al sector cultural la importancia que tenían otros sectores como la salud o la educación.

Algunos, como el director del Teatro de Manizales, opinaban que había un “...desmedido énfasis en el arte culto” y que Colcultura se había convertido en el patrocinador de eventos culturales (Instituto Colombiano de Cultura, 1989, pág. 37). Querían que la cultura apareciera en los planes de desarrollo con una programación de política de largo plazo y un presupuesto asignado por ley que permitiera su ejecución. Algunos consideraban que era necesaria la creación de un Ministerio de Cultura para que la política cultural tuviera mayor fuerza y continuidad.

Sobre este último tema, el debate giraba en torno a cómo y hasta dónde debía ser la intervención del Estado en la cultura en Colombia. Había miedo al control de una actividad definida por la creatividad y el libre desarrollo, pero también preocupación por el hecho de que la cultura quedara únicamente en manos del mercado, el cual en últimas seleccionaría a las producciones rentables económicamente, dejando de lado otros objetivos importantes como el desarrollo de nuevas producciones, “...nuevos estilos, visiones o expresiones del mundo” (Restrepo, 1989, pág. 22). Existía otro peligro que no apareció en los debates de la época y tiene que ver con la selección impuesta por élites políticas de lo que debe aceptarse como cultura y aquello que será excluido.

En julio de 1990, con el documento Conpes 2475, se aprobó el primer documento de política cultural del país. En él se concibe la cultura “...como pensamiento, sentimiento, expresión, memoria y deber ser de un pueblo.” (DNP, 1990). La aprobación de una política para el sector cultura, por parte de la autoridad más importante de planeación del país, fue un hito en la historia cultural colombiana, pues significaba contar con instrumentos que permiten dirigir las acciones en materia cultural. Significaba también asegurar la financiación de los planes propuestos.

Este documento intentó vincular la cultura con el desarrollo del país, mediante unos objetivos básicos relacionados con el conocimiento y conservación de la naturaleza, la contribución, defensa y conservación del patrimonio cultural, al enriquecimiento de

la identidad cultural con la diversidad cultural colombiana, la democracia y el respecto a los derechos humanos, el fomento a la integración y la solidaridad social y la mejora de condiciones que favorecen la creatividad y el disfrute de la vida.

El plan fijó tres áreas específicas en las que el estado enfocaría su política cultural: 1) La preservación del patrimonio cultural; 2) La democratización del acceso a la cultura; 3) Formación del talento artístico. No explica el documento qué se entiende por patrimonio, aunque en exposiciones y presentaciones hechas por la directora de Colcultura de la época, Liliana Bonilla, entidad que preparó el documento para presentar al CONPES, cuando habla de patrimonio parece referirse al patrimonio histórico y arquitectónico y a la naturaleza. No aparece aún el concepto de patrimonio cultural inmaterial. Otro gran tema de trabajo es la democratización y acceso, en el sentido del acceso a los bienes y servicios culturales, pero no a la inclusión de nuevas visiones de cultura, nuevas ideologías, expresiones y manifestaciones culturales, si bien en los objetivos de cultura y desarrollo se habla de la diversidad, como medio para enriquecer la identidad. La intención de democratizar la cultura se vio reflejada desde el inicio de la preparación del mismo documento Conpes, pues este fue consultado al país en seminarios y eventos regionales convocados para este fin, a los que se invitó a la comunidad, representantes de artistas, trabajadores de la cultura, gremios, ONG, periodistas, investigadores y expertos en temas de derechos humanos.

El Conpes organizó administrativamente la cultura asignándole funciones específicas a Colcultura como entidad coordinadora y cofinanciadora a nivel nacional. La coordinación regional la asignó a los consejos regionales y eliminó de Colcultura la responsabilidad en la realización de programas culturales, para entregarla a entidades regionales y locales y a la comunidad. Como reflejo del debate sobre el peligro que representa la posibilidad de que la intervención del estado en la cultura coarte la libertad y creatividad de los artistas, este Conpes limitó la intervención del estado en la cultura considerando que "...la creación de la cultura y la determinación

de sus contenidos es tarea propia de la sociedad y no del Estado” (DNP, 1990, pág. 4). En cambio, determinó como deber del estado asegurar la libertad para que la cultura se desarrolle y velar por la preservación y difusión del patrimonio cultural.

Como estrategias para el fortalecimiento de la cultura estableció las siguientes: incorporar la dimensión cultural en los planes de desarrollo y en el proceso de descentralización administrativa, enfatizando la existencia de 80 etnias indígenas y de diversas culturas regionales, así como la importancia del proceso de descentralización; integrar la cultura con la educación, la formación democrática y el desarrollo de la ciencia y la tecnología y fomentar la creación artística, la investigación sobre los procesos culturales y la formación de talentos; mejorar la difusión de la cultura por medios masivos; preservar el patrimonio cultural; y mejorar la cooperación cultural en América Latina y el Caribe. El Plan de Política Cultural, en realidad, incluía los elementos que luego aparecen como derechos culturales en la Constitución de 1991.

A partir de 1991, diversos hechos han marcado la evolución de las políticas culturales de Colombia, entre los cuales se resaltan los siguientes (sin ánimo de ser exhaustivos):

La Constitución de 1991 y el tratamiento mismo en ella que recibió la cultura es el punto de partida fundamental, al incluir derechos culturales. No debe desconocerse, sin embargo, un hecho cultural sin precedentes para esta formulación, a saber, el trabajo previo de la Comisión Derecho a la Educación, Fomento a la Cultura, la Ciencia y la Tecnología, la cual elaboró un conjunto de propuestas relativas a la cultura, presentadas para su discusión en la Asamblea Nacional Constituyente. Otros antecedentes de finales de los 80 y principios de los 90 mencionados en el Documento Conpes 3162 de 2002 son las propuestas de televisión cultural pública, como Aluna y como Yuruparí, que “...sirvieron para reconocer desde el Estado la diversidad cultural del país” (p. 8).

Con los cambios que introdujo la Constitución de 1991, se dio en el país un reconocimiento mucho más amplio de la importancia de la cultura, al menos formalmente. En cumplimiento de las nuevas disposiciones, el estado asumió un mayor compromiso con la cultura, Así mismo, aspectos como la identidad cultural, el reconocimiento de la diversidad étnica, la democratización de la cultura y la aceptación de nuevas corrientes y manifestaciones del arte, se incorporaron en los discursos políticos y en los proyectos, planes y programas culturales.

La Ley General de Cultura, Ley 397 de 1997, con la que se crea el Ministerio de Cultura, fue liderada por Colcultura, aunque su creación ya estaba prevista en el Plan de Desarrollo “Salto Social” (1994-1998). La ley enfatizó la estrategia de descentralización, mediante el Sistema Nacional de Cultura (SNC), para organizar el sector cultural, propiciar la formulación participativa de políticas y proveer nuevas alternativas de financiación, como los fondos mixtos departamentales y distritales de promoción de la cultura y las artes.

El Ministerio de Cultura se creó como organismo rector de política cultural y con las funciones de formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado en materia cultural en concordancia con los planes de desarrollo. Con su creación, “el Estado amplía su campo de acción hacia grupos poblacionales y sectores culturales que se encontraban desatendidos (como los grupos étnicos, la infancia, la juventud, la cinematografía) y fortalece la interlocución local en materia cultural, impulsando procesos de planificación basados en la participación ciudadana” (Documento Conpes 3162, p. 8).

En el período 1998 – 2002, se profundizó la descentralización. Como temas que tienen que ver con los objetivos de descentralización administrativa, en el plan de desarrollo de este período se habla de la falta de reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de las regiones y de los territorios indígenas.

De este período se destaca en 2000 la formulación del “Plan Nacional de Cultura 2001 – 2010”, “Hacia una ciudadanía democrática cultural, un plan colectivo desde y para un país plural”. Este fue un Plan de gran importancia porque determinó el desarrollo cultural de toda una década y tuvo un proceso similar al Plan de la década anterior, pues contó con participación ciudadana de 23.000 personas desde julio de 2000 mediante 570 foros municipales, 7 foros regionales, 32 departamentales, 4 distritales y varios foros sectoriales, reunidos en el “Foro Nacional de Cultura” de noviembre de 2010. El Plan se constituyó sobre principios de democracia cultural, de apertura a la participación, de eliminación de discriminaciones y exclusiones en el otorgamiento de estímulos a la producción y consumo cultural; reconoció lo cultural como base del desarrollo de lo social político y económico. Concibió la cultura como la base para la construcción de ciudadanía y de un proyecto de país, basado en el reconocimiento de la diversidad, movilidad y evolución de la cultura.

En el proceso de elaboración de los dos últimos planes de desarrollo cultural estuvo implícito un cambio de visión de las políticas culturales hacia una mayor participación de los colombianos en la toma de decisiones, que dio la posibilidad de incluir en los planes nuevos referentes simbólicos de los grupos que participaron en su elaboración.

El documento “Visión Colombia II Centenario 2019” (DNP, 2005) propone “unas metas ambiciosas en paz, justicia social, infraestructura, calidad de vida, productividad, competitividad, consolidación de la democracia pluralista, democracia de libertades” (p. 9). En el sector cultural plantea el fortalecimiento de la participación ciudadana en las políticas culturales, el fortalecimiento de la creación artística, la valoración de la pluralidad y de las distintas formas de memoria y el mejoramiento de la sostenibilidad del sector cultural. En los anteriores planteamientos, se ven reflejados los cambios en la concepción de derechos impuestos por la Constitución de 1991, como son el acceso a la cultura, el reconocimiento de la igualdad de todos

sus habitantes, el fomento a la cultura y los estímulos al desarrollo de actividades culturales. Estos mismos principios ya se habían incorporado a los discursos y objetivos de los actores principales de las políticas culturales. La ministra de Cultura Paula Marcela Moreno, por ejemplo, afirmaba que las políticas generadas por el Ministerio estaban encaminadas a “internacionalizar la cultura colombiana, y también a que la economía de la cultura crezca, genere industria y financie el surgimiento de nuevas prácticas artísticas”. Nótese que no habla de identidades culturales, sino de una “identidad cultural diversa” (Ministerio de Cultura, 2010, pág. 11).

4.2.2. Los actores de la política cultural

Los actores principales de la política pública cultural, antes de la creación de Colcultura, se concentraban directamente en el gobierno nacional, en las instituciones que regían la educación en el país, en la Iglesia católica y en las élites políticas e intelectuales colombianas, que influían en la política cultural según su ideología. La secularización de la política pública posibilitó el paso hacia la modernidad cultural y hacia la creación de política cultural y programas específicamente dirigidos a los grupos populares.

Desde 1968, no obstante la existencia de otros organismos creados para encargarse de alguna rama específica de la cultura, institucionalmente, Colcultura era la encargada de dirigir y planear el desarrollo de la cultura en Colombia.

Colcultura estaba conformada por Subdirección de Patrimonio Cultural, Subdirección de Comunicaciones Culturales y Subdirección de Bellas Artes. Por ley se le encargó de algunas de las entidades culturales que ya existían: los museos, la Biblioteca Nacional, Archivo Nacional, Teatro Colón, la Escuela de Arte Dramático, la Orquesta Sinfónica, la Banda Nacional y el Consejo de Monumentos Nacionales. Estas entidades fueron las encargadas de desarrollar la política cultural en cada una de sus ramas de actividad que claramente correspondían a temas de alta cultura creados

para el disfrute de la élites, como son la ópera, las visitas a monumentos y museos, la música sinfónica y el teatro, que para la época no era una actividad desarrollada por las clases populares ni fácilmente asequible a ellas. A la Biblioteca y al Archivo Nacional se podía tener mayor acceso, pero solo por parte de los habitantes de la ciudad.

A partir de 1997, año de creación del Ministerio de Cultura, el sector cultural está conformado por unas entidades pertenecientes al sector central y al sector descentralizado. Al sector central pertenecen el Ministerio de Cultura y la Biblioteca Nacional y el Museo Nacional, como unidades especiales. Al sector descentralizado, como establecimientos públicos adscritos al Ministerio de Cultura, pertenecen el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación, el Instituto Caro y Cuervo y Coldeportes. Con la Ley General de Cultura se incluyeron en el Sistema Nacional de Cultura, además del Ministerio de Cultura, los consejos de cultura departamentales, distritales y municipales, los fondos mixtos y entidades privadas; se crearon también los Sistemas nacionales de Formación Artística y de Patrimonio Cultural, con la correspondiente participación de las regiones por medio de los consejos departamentales y municipales.

Aunque institucionalmente no aparezca el Banco de la República dentro de las entidades culturales, es visible su aporte en la realización de programas culturales relacionados con exposiciones artísticas, conciertos y todas las actividades de la Biblioteca Luis Ángel Arango, cabeza de la red de bibliotecas, con la programación cultural que incluye, en temas variados como la literatura, historia, distintas ramas del arte y exposiciones y conferencias sobre tendencias artísticas mundiales y latinoamericanas.

El Ministerio de Educación es otro actor que ha cumplido una función importante, desarrollada de acuerdo con las concepciones de cultura y política cultural de cada época. A partir del cambio de la constitución, en 1991, fue el encargado de ejecutar

programas que cumplieran con el mandato de impartir educación bilingüe (español y dialecto correspondiente) a los grupos étnicos, de reglamentar la inclusión de asignaturas sobre educación artística en escuelas y colegios y de reglamentar la articulación entre cultura y las demás actividades pedagógicas. Por su parte, los ministerios de Comercio e Industria y de Tecnologías de la información desarrollan políticas relacionadas con la cultura. El primero, con la promoción y apoyo al establecimiento de industrias creativas y el segundo, junto con el Ministerio de Educación, con el impulso a la dotación de elementos de tecnología de la información que permitan su uso en la enseñanza y el disfrute de los desarrollos culturales que ellas permiten.

Existe una serie de órganos asesores temáticos como el de monumentos nacionales, de Artes y cultura y un Consejo Nacional de Cultura del que forman parte el Departamento Nacional de Planeación, representantes de la educación, de los artistas y representantes de los departamentos, distritos y municipios. El sector privado, específicamente los artistas y trabajadores de la cultura, ha pasado a formar parte de los actores de las políticas culturales por medio de su participación en las Mesas de Competitividad de los diferentes sectores artísticos, en los consejos nacionales y regionales de cultura y en los grupos de concertación que trabajan con el sector público cultural.

4.2.3. Fortalecimiento cultural en grupos nuevos y en grupos tradicionales. Diversidad étnica y cultural y acceso a la cultura

4.2.3.1. Fortalecimiento cultural en nuevos grupos y en grupos tradicionales

Históricamente, el modelo de organización estatal en Colombia era bastante centralizado. A partir de la década del 80, se inicia un proceso de descentralización que incluye, por supuesto, la política cultural. Así, el Plan “Cambio con Equidad” lleva

a cabo una descentralización de las acciones culturales, que deben ser desarrolladas por Colcultura y por las instituciones vinculadas al Sistema Nacional de Educación –SNE–. Reconoce las diferencias culturales dentro del país, pero las asimila a las diferencias regionales. Uno de los objetivos de la política educativa del Plan era “propiciar la afirmación de la identidad cultural nacional y de la asimilación de valores que contribuyan a la consolidación de la democracia”. Para el logro de este objetivo involucraba directamente al Ministerio de Comunicaciones con la extensión de servicios educativos. Una de las funciones del sistema educativo en este período era el “estímulo a las diversas expresiones culturales de la totalidad de la población, el conocimiento de la cultura universal y de la cultura autóctona colombiana y el desarrollo de las artes literarias, plásticas y musicales” (Plan de Desarrollo Cambio con Equidad, Política Social: Mayores oportunidades para la superación Humana, 1982, pág. 21). Muestra los nuevos canales regionales de televisión como una oportunidad para la difusión de la cultura regional.

Para 1982, ya era claro para el ministerio de Educación que el reconocimiento de culturas diferentes debía hacerse explícito en los currículos oficiales aprobados por el Ministerio, mediante la conceptualización y desarrollo de estudios sobre etnoeducación. En ese año, se inició un proceso de elaboración conceptual de la interculturalidad, participación y bilingüismo. En el Plan de Economía Social del período presidencial 1986 – 1990, el sector educativo es responsable del desarrollo cultural y del acceso al patrimonio social de la cultura. Crea el programa de etnoeducación básica primaria ya con programas de educación y contenidos metodológicos desarrollados por maestros y comunidades indígenas.

El proceso incluyó el “Programa para la formación en etnoeducadores” que incorporaba comunidades indígenas de Mitú. De este programa resultaron 10 ensayos que recogían los debates y conclusiones sobre el tema, así como la producción de 25 documentos sobre investigaciones lingüísticas, antropológicas y educativas (Ministerio de Educación Nacional, 1990).

Además de Colcultura y el Ministerio de Educación, desde otras entidades hubo acciones que impactaron el tema cultural, como por ejemplo desde el Ministerio de Comunicaciones, Banco de la República y Ministerio de Justicia. Así, con el apoyo del Ministerio de Justicia, se constituyeron 63 resguardos nuevos entre 1987 y 1989 y se les entregó a las comunidades indígenas 13 millones de hectáreas ubicadas en la región amazónica, con el objetivo de conservar el ecosistema y asegurar la *propiedad comunitaria* de la tierra (DNP, 1990).

Nótese que lo anterior sucedía antes de la Constitución de 1991, realizándose ya políticas de reconocimiento de derechos a grupos con diferencias culturales sobre el manejo de la propiedad y el gobierno de sus comunidades. Lo anterior nos muestra que para que ocurriera el cambio en la Constitución, se dieron procesos anteriores de demandas de las comunidades y aceptación de la diversidad cultural y de los *derechos colectivos*, por parte del país.

En 1993, con la Ley 70, se ordenó la titularización colectiva a las comunidades negras de tierras de la cuenca del Pacífico que tradicionalmente habían sido ocupadas por estas comunidades, pero que se habían declarado baldías desde 1951. La ley también creó mecanismos para proteger la identidad de las comunidades, principalmente relacionados con la educación y cuidado del medioambiente en las zonas entregadas. En desarrollo de esta ley, se entregaron entre 1996 y 2008, 5.242.264 hectáreas, mediante 160 títulos colectivos (Gutiérrez, 2012).

Tabla 2. Títulos Colectivos adjudicados a comunidades Negras en la cuenca del Pacífico colombiano (1996-2008)

DEPARTAMENTO	TÍTULOS	HECTAREAS, M ²	FAMILIAS
Chocó	57	2.996.283,7906	29.237
Nariño	41	1.083.788,2202	18.094
Cauca	17	574.614,9500	6.935
Valle del Cauca	31	341.982,1066	6.152
Antioquia	12	240.777,3786	2.428
Risaralda	2	4.818,0556	251
TOTAL	160	5.242.264,5016	63.097

Fuente: Salvaguardia del PCI de los Afrodescendientes en Colombia, CRESPIAL

Aunque es un paso importante para el desarrollo cultural que se parta de asegurar la propiedad a las comunidades de la cuenca del Pacífico, estas acciones son mínimas comparadas con la extrema situación de pobreza y vulnerabilidad en la que viven, en donde las necesidades básicas de supervivencia pueden desplazar a un segundo plano las necesidades de desarrollos culturales.

Un tema que toca directamente el fortalecimiento cultural de nuevos grupos es el desarrollo del concepto de patrimonio. A partir de reconocer el carácter pluriétnico y multicultural de la nación, después de 1991, el objetivo principal de la política sobre Patrimonio Inmaterial es la apropiación del patrimonio cultural por parte de la ciudadanía y de todos los demás actores, como condición necesaria del desarrollo y el bienestar colectivos. En lo referente a reconocimiento de la multiculturalidad, la política sobre patrimonio plantea como líneas de acción el conocimiento, valoración, la formación y divulgación de este patrimonio (Compendio de políticas culturales pág. 235).

La política pública de diversidad cultural, después del cambio de la Constitución, se focaliza en pueblos específicos (indígenas, afrocolombianos, gitanos) y en grupos en situación de vulnerabilidad, especialmente mujeres cabeza de hogar, jóvenes y primera infancia. Como reflejo de esto, el país ha consagrado el “Día Mundial de la

Diversidad-Día Nacional de la Afrocolombianidad” y programas como “Malocas” y “Caminar hacia dentro”.

En 2005, y como parte de los procesos de adecuación institucional a la diversidad étnica, el Programa Nacional de Concertación creó una línea de cofinanciación de proyectos dirigida exclusivamente a los pueblos indígenas. Se denominó “Apoyo a procesos de recuperación de la memoria cultural de los pueblos indígenas”; su objetivo fue apoyar proyectos para recuperar, afianzar, proteger y transmitir el conocimiento tradicional en temas relacionados con lenguas, cosmovisiones, rituales, historia y tradición oral. Esta línea se conoce hoy en día como *Fortalecimiento cultural a contextos poblacionales específicos* y favorece “... proyectos que incluyen creación, memoria, formación, procesos de recuperación, transmisión de saberes y prácticas culturales, producción y circulación artística y cultural, dirigidos a grupos étnicos: comunidades indígenas, comunidades negras afrocolombianas, rom y raizal.” (Ministerio de Cultura, página web). El campo de reconocimiento de la diversidad va ampliándose y haciéndose cada vez más complejo.

4.2.3.2. *Impulso a proyectos y actividades culturales*

Los programas de impulso a las actividades culturales antes de la Constitución de 1991 estaban dirigidos al apoyo de las actividades culturales regionales, a la promoción de manifestaciones folclóricas y, especialmente, a la literatura, con la premiación y publicación de obras literarias colombianas. A partir del mandato constitucional de 1991 de fomentar e incentivar la actividad cultural (Art. 70), se han creado programas en el Ministerio de Cultura y en entidades como el Ministerio de Comercio. En el Ministerio de Cultura existen tres líneas de trabajo organizadas para cumplir con este mandato: el Plan Nacional de Concertación, los programas de emprendimiento cultural y las políticas de estímulo a la cultura.

El Plan Nacional de Concertación apoya económicamente la realización de una gran variedad de actividades culturales: festivales, fiestas, programas de recuperación del patrimonio cultural inmaterial, programas de conservación, recuperación o transmisión de saberes, bibliotecas y promueve nuevos campos de expresión de la cultura.

Antes de la Constitución de 1991, no existían los programas de emprendimiento cultural en Colcultura. Lo más cercano a programas de emprendimiento eran los concursos para premiar o apoyar una determinada actividad artística, el museo itinerante y los festivales de teatro. Hoy, el Ministerio de Cultura cuenta con una política de emprendimiento cultural que desarrolla programas de capacitación en emprendimiento y apoyos económicos a la creatividad para el emprendimiento. Por otra parte, a nivel país, existe una política para la creación de empresas a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Dentro de esta política, se ha creado el Comité técnico de competitividad para las industrias culturales y las Comisiones regionales de competitividad. Como parte de este sistema, se han creado mesas de competitividad por sectores culturales que orientan la manera en la que los apoyos deben llegar a los emprendedores culturales. La base legal de los planes de emprendimiento es el Conpes 3.162 de 2002 “lineamientos para la sostenibilidad del Plan Nacional de Cultural 2001 – 2010, que contempla desde incentivos fiscales y financieros, hasta la formación técnica y la búsqueda de mercados. La justificación de la política de emprendimiento en el sector cultural es el mandato constitucional consignado en el artículo 71 de fomentar la cultura y dar estímulo a quienes ejerzan actividades culturales. Se hace necesario también este apoyo debido al surgimiento de nuevos campos del arte y la cultura.

Como estímulos a la cultura también se otorgan becas a la creación, investigación y formación, pasantías, premios en diferentes áreas del arte y la gestión cultural. De acuerdo con información de la página web del Ministerio, entre 2008 y 2010 ha

habido 1.412 beneficiados con estos programas y se han entregado 21.240 millones de pesos en los últimos 12 años.

Para el sector cinematográfico existe una política especial, la Ley de Cine, y un Plan Nacional Audiovisual desde 2008, dado lo costoso de la actividad. Este sector recoge los programas de cine del Ministerio de Educación de 1938, 1942 y 1971 mediante beneficios aduaneros y exenciones de impuestos y de 1976 con la creación de Focine para apoyar financieramente la industria cinematográfica. A partir de 1997 existe una Dirección Cinematográfica en el Ministerio de Cultura y el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica. Existe en la actualidad un Consejo Nacional de las Artes y la Cultura en Cinematografía (Cnacc) y unos Consejos departamentales y distritales de cinematografía que son acompañados por el Ministerio de Cultura y desarrollan estudios sobre el sector. Se han desarrollado programas sobre conservación de elementos audiovisuales, programas de difusión de cine colombiano, muestras, festivales, programas de formación de públicos y acuerdos con el sector privado para la conformación de redes de salas de cine.

4.2.3.3. Acceso a la cultura

Se puede afirmar que desde 1947 había ya interés del gobierno por democratizar la cultura. Esta afirmación se basa en los programas desarrollados en la época, como el de alfabetización masiva de los campesinos, dirigido por la organización Acción Cultural Popular, que utilizó como medios a la emisora Radio Sutatenza, las cartillas de educación fundamental y a líderes campesinos. Aunque este programa partió de la iniciativa privada, fue apoyado por organismos internacionales y por el gobierno. Funcionó hasta 1994.

Desde los inicios de la actividad de Colcultura también se trabajó en la democratización cultural y en la participación regional. Entre 1970 y 1971, para dar a conocer los museos en las regiones, la División de Museos y restauración y

restauración de Colcultura organizó el Museo Rodante montado en vagones del ferrocarril y que viajó por el país, para que pudiera ser visitado por los habitantes de las 110 poblaciones en las que se detuvo. En los vagones había objetos representativos de culturas indígenas, programas audiovisuales, exposiciones históricas y de artes plásticas.

Entre 1969 y 1974, se creó el programa de publicaciones sencillas sobre cultura, los “libros de tres pesos”, que se lanzaban semanalmente, en los que se publicaban obras de escritores colombianos. La idea era que la población de muy bajos recursos pudiera tener acceso a obras de la literatura colombiana. Alrededor de estas publicaciones se organizaron clubes de lectura a nivel nacional. Estaba implícita en estas actividades la idea de una cultura participativa y de descentralización de las actividades culturales; se hablaba de que la cultura no podía dejarse librada a los dictámenes del mercado, sino que había que hacerla llegar a la población colombiana. El objetivo durante estos primeros años fue el de promover en los colombianos el amor por las bellas artes, la lectura y los bienes culturales y preservar el folclor (Instituto Colombiano de Cultura, 1989, pág. 22).

Parte de las acciones del Estado que tenían impacto directo en el objetivo de Acceso a la cultura y democratización fue la exención, desde 1974, de aranceles y del IVA a la importación y comercialización de libros y revistas. Por otra parte, se asignó tiempo específico en la televisión para la presentación de los creadores culturales y de la comunidad. Una realidad que contrastaba con las intenciones de llegar a las clases menos favorecidas, vía disminución de precios, fue el analfabetismo mayor al 30% y el bajo nivel de escolaridad del país de la época, que era de entre 2 y 4 años. Esto quiere decir que independientemente del precio o el interés en las obras literarias, más del 30% no podía tener acceso a la literatura, a no ser por intermedio de los clubes de lectura en los que unos leían para otros. Por fortuna, para 2011, la tasa de analfabetismo se había reducido al 1,8% para la población de 15 a 24 años y del 3,9% para el resto de la población. Por otra parte, la tasa de escolaridad

nacional promedio aumentó a 8,3 años para la población de 15 y más años (Dane, Encuesta de Calidad de Vida, 2013).

Basados en el Plan de Desarrollo Cambio con Equidad, que incluyó un “Plan Sectorial de Desarrollo Cultural 1983 – 1985” y se apoyaba en la descentralización administrativa con el objetivo de garantizar las expresiones culturales regionales, Colcultura buscó acercarse hacia los creadores y productores y hacia la comunidad y sus manifestaciones culturales. En este período se hablaba del derecho que la comunidad tenía de participar en la creación y goce de los bienes culturales.

Para lograr estos objetivos se consideró necesaria la participación de la comunidad y de los artistas en la elaboración de la política cultural del Estado. Se hizo, entonces, un importante trabajo de acercamiento a los distintos sectores que representaban la cultura en las regiones mediante reuniones con los representantes del trabajo cultural de los departamentos, intendencias y comisarías, para conocer los culturales regionales, acercarse más sus concepciones de cultura y redefinir la política estatal y los mecanismos de respuesta a las regiones. Se crearon Juntas Regionales de Cultura para facilitar la participación de la comunidad y la recepción de sus iniciativas. Las juntas promovieron la consolidación de las casas de cultura y de las bibliotecas públicas. En este período fue muy controvertida la suspensión de la publicación centralizada de la Gaceta, pero en cambio, como parte de la descentralización de la cultura, se publicaron obras regionales que, en palabras de la directora de Colcultura de la época, no tenían otra posibilidad de divulgación (Instituto Colombiano de Cultura, 1989, pág. 27).

A pesar de los intentos de democratizar la cultura y facilitar el acceso de la población de las regiones a la cultura, había descontento en varios sectores culturales porque consideraban que no se estaba integrando suficientemente a las regiones en la política cultural y los planes gubernamentales, que no había apoyo a las iniciativas regionales y participación de artistas, por ejemplo actores de teatro, creadores o

trabajadores de la cultura de las regiones, ni estímulo a las instituciones regionales ya existentes. Lo permanente como eran la Orquesta Sinfónica y las Bandas habían quedado en Bogotá, no en las regiones (pág. 37).

En el tema de acceso, entre 1986 y 1990 se desarrollaron varios proyectos dirigidos a ampliar el disfrute de la población a los bienes culturales. Se rescató financieramente a Pocultura para continuar la edición de libros a precios asequibles, se hicieron presentaciones en varias ciudades de la Orquesta Sinfónica, que tenía además el propósito de revitalizarla, se realizaron convenios con empresas privadas para la creación de bibliotecas y se creó la Beca Francisco de Paula Santander, para creadores y artistas.

En 1989, se trabajó en la elaboración de un documento de política cultural para presentar al Conpes, que sería la base para un Plan de Desarrollo Nacional Cultural. En su elaboración, para discutir problemáticas regionales, se hicieron foros con trabajadores de la cultura, investigadores regionales, institutos regionales de cultura, consejos regionales de cultura y las casas de la cultura, estos dos últimos creados en la administración anterior.

Entre 1988 y 1989 se llevaron a cabo 9 jornadas regionales de cultura a las que se les llamó “Encuentro de las dos culturas”. Las jornadas convocaron a creadores, depositarios e investigadores de las expresiones representativas de cultura popular; se dio capacitación en desarrollo, administración y animación cultural comunitaria y talleres con bibliotecarios de municipios (Instituto Colombiano de Cultura, 1989, pág. 30).

Las casas de la cultura, que aún existen, fueron un importante espacio de encuentro e interacción con las comunidades de las regiones o zonas en las que se encuentran, porque son usadas para desarrollar sus prácticas culturales. Las casas de la cultura coordinan sus actividades con las secretarías de Cultura de sus municipios. Se usan

en muchas ocasiones con centros de capacitación y práctica de artes o manifestaciones culturales.

Finalizando la década del 80 se aprecia un cambio notable en la interpretación del significado de descentralización y participación. En los últimos años se buscó no solo llegar a los distintos grupos poblacionales con espectáculos y manifestaciones de lo que se consideraba cultura, sino que se incentivó la opinión de las regiones, los artistas y la comunidad para elaborar una política pública cultural que respondiera a sus demandas. Ocurrió la ampliación en la concepción general de política cultural de la que hablan Ana Rosas y Eduardo Nivón (2001, Pág. 2-3) al pasar de instrumento para ofrecer servicios culturales y dar acceso a ellos, a una concepción de política cultural como un instrumento de transformación de las relaciones sociales, de apoyo a la diversidad y de influencia en la vida ciudadana.

En la última década se ha dado un impulso fuerte al acceso de la cultura por parte de las alcaldías de municipios y distritos como Bogotá, con la presentación de espectáculos públicos gratuitos en espacios abiertos y con la creación de escenarios para la difusión de actividades artísticas en vivo. Los medios de comunicación y las tecnologías de información y comunicación han facilitado el acceso a la cultura en las ciudades y en las zonas rurales. La inclusión en los programas pedagógicos de la formación artística y cultural ha sido un medio para dar acceso a la población joven a la formación en artes. Igualmente gobernaciones y alcaldías han incluido actividades de formación artística,

4.2.4. Difusión y Desarrollo de Valores Culturales

La política estatal anterior a 1968 parecía legitimar la cultura de élite pues, por una parte, no contemplaba derechos de los que pudieran gozar todos los ciudadanos, como son el respeto a la identidad cultural, la libertad y estímulo a diversas manifestaciones culturales, y, por otra parte, sesgaba el concepto cultura hacia el

objeto cultural, desconociendo el campo de lo simbólico como mediador de los procesos culturales, políticos y sociales (Ochoa A., 2002, pág. 217). Como consecuencia, quedaban excluidos de la cultura algunos grupos de la población, ya sea porque su educación, ubicación geográfica o condición económica y social no les permitían conocer y disfrutar de tales bienes culturales o participar en las manifestaciones culturales que eran reconocidas, o porque estos grupos no se sentían representados o no compartían esa concepción de lo cultural.

A partir de 1968, con la creación de Colcultura, se vislumbraba un cambio en estas tendencias, por lo menos en lo que tenía que ver con ampliar la participación de un mayor número de población en el disfrute de los bienes culturales. Hubo en un comienzo un cambio en el enfoque de la cultura del objeto cultural hacia otros tipos de manifestaciones como las folclóricas, especialmente ligadas a la danza y a la música, eventos en los que es más clara la participación de las clases populares, y hacia la educación y el teatro.

Por otra parte, el tema de la difusión de valores culturales siempre estuvo presente durante los períodos analizados, pero los valores que se difundían correspondieron a cada época del desarrollo cultural. Así, entre 1970 y 1980, se difundían la literatura colombiana, los museos y riquezas arqueológicas, la ópera y las obras de arte. Posteriormente, entraron el teatro, las manifestaciones folclóricas y los mismos temas del período anterior, pero se enfocaron en dar mayor participación a las regiones. Además de la descentralización, entre 1983 y 1986, Colcultura estaba enfocada en la creación de condiciones para que la actividad cultural se pudiera desarrollar y a la divulgación de la vida cultural y de la actividad creativa.

Durante 1988 y 1989, un tema que se incluyó en el documento Conpes fue el fortalecimiento de la cultura utilizando medios masivos de comunicación. En estos mismos años se realizaron las jornadas callejeras para difundir el arte y se llevó a cabo un programa de difusión de material cinematográfico nacional con contenidos

que contribuyeran a la recuperación, preservación y reafirmación de la cultura nacional.

A partir de 1991, continúa la difusión de la alta cultura y de los objetos culturales, pero paralelamente el estado entra a apoyar de diversas maneras la difusión de los valores culturales de grupos étnicos y de nuevos grupos regionales y urbanos con nuevas tendencias en música, danza y en las artes plásticas y visuales. Dentro de los temas que recibieron apoyo aparecieron los reconocimientos de lugares, festivales, ritos y conocimientos ancestrales, declarándolos patrimonio cultural. De acuerdo con Santoyo (2006) y su investigación para la definición de un marco conceptual de la política sobre patrimonio cultural inmaterial en Colombia (Icanh): “En Colombia, la introducción de la categoría de patrimonio cultural inmaterial ha traído consigo la búsqueda interna de expresiones culturales que sean consideradas dignas de entrar en tal denominación. En este proceso, la primera reacción ha sido voltear la mirada hacia lo comúnmente denominado folclor, es decir, hacia las múltiples fiestas, festivales y carnavales existentes en el país” (p. 3).

Un valor cultural que reconoce la legislación actual es el de las lenguas nativas. El Ministerio de Cultura ha hecho un trabajo de reconocimiento y análisis de la vitalidad de por lo menos 68 lenguas nativas de Colombia para protegerlas y visibilizarlas. Se emitió la Ley 1381 de 2010, “Ley de Lenguas Nativas”. Esta desarrolla los artículos 7, 8, 10 y 70 de la Constitución Política y los artículos 4, 5 y 28 de la Ley 21 de 1991 (que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales). En ella “se dictan normas sobre reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sobre sus derechos lingüísticos y los de sus hablantes”. Otros antecedentes de la Ley de Lenguas Nativas son la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994, artículo 57); el Decreto 804 de 1995 que la reglamenta para los grupos étnicos; la Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997, artículo 1°, numerales 6 y 7) y su modificación (Ley 1185 de 2008), sobre patrimonio inmaterial. Para los programas y proyectos sobre este

tema, el Ministerio de Cultura ha encargado a la Dirección de Poblaciones, que desarrolla también los programas para el fortalecimiento de estructuras culturales y para el de apoyo cultural a distintos grupos de poblaciones.

La Política de protección a la diversidad etnolingüística reconoce las lenguas nativas como parte del patrimonio inmaterial, cultural y espiritual de Colombia. De acuerdo con el Ministerio de Cultura, en Colombia se hablan 68 lenguas nativas, por cerca de 850.000 habitantes –65 lenguas indígenas o indoamericanas, 2 afrodescendientes el creole de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y la lengua Palenquera– y la lengua romaní. El principal interés de la política de protección a la diversidad etnolingüística es garantizar el derecho de las poblaciones a pertenecer a una cultura, a conservarla y dotarla de los medios necesarios para que puedan interactuar con el resto de la sociedad, sin tener que cambiar sus costumbres, creencias y formas de vida.

Otros programas de difusión de los valores culturales y de promoción y apropiación del patrimonio son Bitácora del Patrimonio Cultural y Natural, implementado en escuelas y colegios del país, y los programas de promoción de turismo cultural, realizados en convenios con instituciones privadas. Estos últimos incluyen la promoción de centros históricos, bienes de interés cultural, museos y parques naturales. Con el lema “Vive Colombia, viaja por ella”, se ha logrado incentivar el interés de los mismos colombianos en lugares representativos de la cultura colombiana y se ha logrado que la población conozca y valore el patrimonio del país. Otro programa de apropiación de los valores culturales por parte de la ciudadanía es el programa Vigías del Patrimonio Cultural, que promueve la participación ciudadana para la protección, gestión y difusión del patrimonio cultural (voluntariado). Pertenecen al programa Vigías comunidades indígenas, afrocolombianos, estudiantes y gestores culturales.

4.2.5. Protección a Riquezas Culturales, patrimonio arqueológico y bienes culturales

El concepto de patrimonio, como se deduce de la Ley 163 de 1959 y de su decreto reglamentario 264 de 1963, se refería a obras naturales o elaboradas por los seres humanos valiosas por estar relacionadas con la historia de la tierra, de civilizaciones pasadas o con el arte. En esta ley y decreto no se percibe aún referencia alguna al patrimonio inmaterial.

Así, la Ley 163 de 1959, declara como patrimonio histórico y artístico a “...los monumentos, tumbas prehispánicas y demás objetos,... obra de la naturaleza o de la actividad humana, que tengan interés... para el estudio de... civilizaciones y culturas pasadas, de la historia... arte o para... investigaciones paleontológicas” (pág. 1, Art. 1). El Decreto 264 de 1963 complementa esta declaración poniendo como ejemplo “... a templos, sepulcros y sus contenidos, estatuas, cerámicas, utensilios, joyas, piedras labradas o pintadas, ruinas, etc.” y que tengan interés para “...la historia del arte y para el estudio científico y la conservación de las bellezas naturales” (pág. 1, Art. 1). Por su parte, el Código de Policía (Decreto 522, 1971) penalizaba con multas y decomiso la apropiación o comercialización de estos bienes.

La definición de patrimonio en nuestras leyes concordaba con las tendencias mundiales. Tenía los mismos criterios y consideraba los mismos elementos de la definición adoptada en la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural aprobada en París el 16 de noviembre de 1972: había 2 clases de patrimonio, el cultural y el natural. Dentro del cultural estaban los monumentos y lugares de valor histórico, arquitectónico, estético, etnológico, antropológico o científico; el patrimonio natural era el formado sin la intervención humana. Colombia adhirió a esta Convención el 24 de mayo de 1983.

Teniendo en cuenta este concepto de patrimonio, se realizaron entre 1974 y 1982 importantes obras como la remodelación del Museo Colonial, del Museo Nacional y la reconstrucción de la Biblioteca Nacional y se restauraron monumentos nacionales. En cuanto al patrimonio natural, se dio apoyo a la preservación y restauración de la “Ciudad Perdida”, en la Sierra Nevada de Santa Marta.

Entre 1983 y 1986 se creó el Consejo Nacional de Monumentos, el Centro de Restauración y la escuela de Conservación, Restauración y Museología. Con el programa “Semana de Memoria Cultural”, se buscaba divulgar el concepto de patrimonio del momento. Entre 1986 y 1988, Colcultura enfatizó su trabajo en la preservación del patrimonio cultural, de acuerdo con el director de la época, en cumplimiento de su responsabilidad estatutaria (Instituto Colombiano de Cultura, 1989, pág. 28). En estos años, se adecuó el Museo Nacional para que exhibiera colecciones de arte moderno y contemporáneo en forma permanente. Se creó una nueva sede del Archivo Nacional y se reorganizó la Biblioteca Nacional. En 1989, se incluyó en el documento Conpes la preservación del patrimonio cultural como una de las estrategias para el fortalecimiento de la cultura.

El marco normativo actual sobre patrimonio parte de los principios de la Constitución Política de 1991, artículos 7, 8, 10, 63, 70, 71 y 72: su protección; la libertad esencial, que debe proyectarse en la búsqueda del conocimiento y la expresión artísticas; la propiedad exclusiva y pública de la nación sobre determinados bienes culturales, y la obligación estatal de incentivar la creación y la gestión cultural. Con el Sistema Nacional de Cultura, creado por la Ley 397 de 1997, se crea también el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural, al que se integraron el Ministerio de Cultura, el Instituto de Antropología e Historia, el Instituto Caro y Cuervo, el Archivo General de la Nación y todas las entidades que “desarrollen, financien, fomenten o ejecuten actividades referentes al patrimonio cultural de la Nación” (Ley 397 de 1997, Art. 5).

El Patrimonio Cultural Inmaterial se benefició con la Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997). Su Artículo 4 define dentro del patrimonio todas las expresiones, productos y objetos representativos de la nacionalidad colombiana y dentro de ellos algunos conjuntos o bienes individuales. Plantea la categoría “Bienes de Interés Cultural” (BIC), con base en su representatividad territorial: nacional, departamental, distrital, municipal o de los territorios indígenas.

Para el año 2003, la concepción de patrimonio cultural ya había cambiado tanto en Colombia como en el mundo. Este cambio de concepto se oficializó en la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, el 17 de octubre de 2003, en París. La Convención define patrimonio cultural inmaterial como “...los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas –junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que le son inherentes–” (UNESCO, 2003) que comunidades, grupos o individuos reconozcan como integrantes de su patrimonio cultural. La declaratoria aclara que solo se reconocerá como patrimonio cultural inmaterial lo que no vaya en contra de los derechos humanos y el respeto a las comunidades e individuos y al medioambiente.

El tema de patrimonio ha sido uno de los que más se han desarrollado conceptualmente, avanzando hasta llegar a los ámbitos de la pluralidad y diversidad y a las manifestaciones culturales de grupos étnicos, lugares, usos y representaciones. También ha sido un tema que se ha desarrollado jurídicamente en Colombia en concordancia con los avances mundiales, mediante la adhesión a convenciones y tratados internacionales. Entre otros, se han precisado jurídicamente los siguientes aspectos: prohibición de importar, exportar o transferir propiedades ilícitas de bienes culturales (Convención de la Unesco 1970, Ley 63 de 1983); protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (Unesco 1954, Protocolo de la Convención de la Haya de 1954, Ley 340 de 1996); reconocimiento de que “la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial es tan importante como la protección del patrimonio cultural material y natural...” (Declaración de Yamato sobre

Enfoques Integrados para Salvaguardar el Patrimonio Material e Inmaterial, 2004).

En 2008, la Ley 1185 modificó las herramientas específicas para la gestión y la protección del Patrimonio Cultural Inmaterial, PCI. Esta ley, en su Artículo 8, actualizó la definición de patrimonio cultural de la Ley General de Cultura; estableció un régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo para los Bienes de Interés Cultural, BIC, y para las manifestaciones de la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (Lrpci); creó el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural; fijó procedimientos para las declaratorias y las intervenciones de BIC, para el diseño e implementación de los Planes Especiales de Manejo y Protección (Pemp) de BIC y para la exportación y enajenación de los BIC. La ley reorganizó y actualizó la competencia sobre el patrimonio arqueológico en el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Icanh). En 2009, el Decreto 2941 estableció los ámbitos de cobertura del patrimonio cultural inmaterial y reglamentó los campos de alcance, el procedimiento, los requisitos, los criterios de valoración para la inclusión de manifestaciones en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial Lrpci, resultante de un acuerdo social establecido entre los interesados en las manifestaciones, y los estímulos tributarios para la salvaguardia de estas manifestaciones.

Para la gestión y coordinación de la salvaguardia del patrimonio cultural, la Ley 1185 de 2008 creó el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural, que está compuesto por todas las instituciones e instancias que trabajan el tema. El Ministerio de Cultura ha implementado varios programas relacionados con el patrimonio cultural, como el Programa Nacional de Escuelas-taller para la formación en la gestión de protección y salvaguardia del patrimonio cultural y como el Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos y planes de conservación del patrimonio documental, para armonizar los sistemas de archivos nacionales y permitir el acceso de la sociedad a este bien cultural.

En resumen, después de 1991, la política cultural sobre patrimonio se ha enfocado al cumplimiento de varios fines y a garantizar varios derechos de toda la población. La inclusión de grupos étnicos aprovechó la nueva concepción de patrimonio cultural inmaterial; el tema de acceso lo ha trabajado con los archivos documentales y con el fomento al turismo cultural: la participación en las políticas culturales, por medio de los programas de formación, con la participación de las comunidades en las solicitudes de declaratorias de patrimonio cultural de objetos, manifestaciones, lugares, etc.; y, la apropiación de los valores culturales por parte de la comunidad, con programas como el de vigías del patrimonio.

4.2.6. Los presupuestos de la cultura antes y después de 1991

De acuerdo con la definición de política cultural de la Unesco, los presupuestos son la "...base para la intervención de los poderes públicos en la actividad cultural..."(Rey, 2010, p. 30), así que una forma de ver cómo cambió el interés en el sector cultural en el tiempo es mirar tanto los aumentos en el presupuesto total, como la destinación por subsectores culturales.

Veintitres años antes de la Constitución de 1991, un hito en las políticas culturales lo constituyó la creación de Colcultura; sin embargo, el presupuesto destinado a este Instituto en el año de su creación (1968) y durante la década siguiente fue reducido, especialmente al considerar las responsabilidades asignadas a él en el decreto de creación, en sus estatutos y con los compromisos adicionales de las entidades adscritas; Colciencias recibió el encargo de algunas de las entidades culturales que ya existían: museos, Biblioteca Nacional, Archivo Nacional, Teatro Colón, la Escuela de Arte Dramático, la Orquesta Sinfónica, la Banda Nacional y el Consejo de Monumentos Nacionales. Su creación parecía una muestra de la importancia que iba tomando el sector cultural en el país, pero en la asignación de presupuestos, se les daba mayor prioridad a otros sectores. Por otra parte, la subordinación de Colciencias al Ministerio de Educación dificultaba la gestión de conseguir mejores

presupuestos, pues la entidad que aparecía en los Planes de Desarrollo era el Ministerio, con todos sus subsectores, de los cuales la cultura era uno de ellos. Con el reducido presupuesto, las administraciones del Instituto se debían enfocar en desarrollar programas y proyectos de algunos sectores. De acuerdo con directores, artistas y trabajadores en el campo cultural, los recursos precarios que se le asignaron hacía necesario escoger entre prioridades culturales que fueron seleccionadas por el director respectivo (Instituto Colombiano de Cultura, 1989, pág. 28).

En 1990, año anterior a la Constitución de 1991, hubo un reconocimiento real a la importancia de la cultura. En 1990, el presupuesto total fue de \$2.745 millones; así, se multiplicó por 7 respecto a 1987, cuando fue de \$387 millones (DNP, 1990). Por otra parte, en 1989 se les había dado un impulso grande a los programas de Becas y Planes regionales: el presupuesto asignado a este rubro cambió de \$44,7 millones a \$465,3 millones (un crecimiento de 941%). Aun así, el presupuesto de la cultura seguía siendo muy pequeño: representaba el 1% del presupuesto total del Ministerio de Educación.

Ahora bien, puede observarse un cambio “notable” (realmente es muy bajo) en los gastos de las administraciones públicas en servicios recreativos y culturales como porcentaje del PIB al comparar los períodos 1980–1990 y 1991–2001: como aparece en el siguiente cuadro, en el primer período este promedio fue de 0,22% (como porcentaje del PIB), mientras que para el segundo período subió a 0,32.

Gastos de las administraciones públicas en servicios recreativos y culturales, como porcentaje del PIB

Año	Gasto como porcentaje del PIB
1980	0,21
1981	0,18

Año	Gasto como porcentaje del PIB
1982	0,19
1983	0,20
1984	0,20
1985	0,21
1986	0,21
1987	0,20
1988	0,26
1989	0,29
1990	0,26
1991	0,25
1992	0,26
1993	0,32
1994	0,35
1995	0,34
1996	0,50
1997	0,41
1998	0,32
1999	0,24
2000	0,25
2001	0,25

Fuente: OEI (2003) Informe del Sistema Nacional de cultura - Colombia

La disminución de recursos entre 1998 y 2001 fue resaltada por el DNP en los siguientes términos:

“Los recursos presupuestales de inversión nacional asignados al Ministerio de Cultura, con su correspondiente PAC, no han sido suficientes para atender necesidades del sector. Es notoria la disminución de los recursos de inversión nacional, al considerar que en 1996 contaba con 40 mil millones de pesos y en 2001 contó con 24 mil millones de pesos, cifra que representa el 0,20% del total de los recursos de inversión nacional para ese año. La reducción en los recursos asignados al sector se originó en las grandes dificultades fiscales que tuvo que enfrentar el país desde 1999 y que llevaron a un drástico ajuste de toda la inversión pública” (DNP, 2002, p.13).

Entre 1990 y 2002, la posición relativa del sector cultural dentro de los sectores en los cuales se repartía el presupuesto oscilaba entre el puesto 13 y el 19, de un total de 30 sectores (DNP, 2002, p. 15).

En 2000, el documento Cconpes 3162, “Lineamientos para la sostenibilidad del Plan Nacional de Cultura 2001- 2010”, había determinado el fortalecimiento del Ministerio de Cultura mediante su reestructuración, la asignación de recursos, la reglamentación del Programa Nacional de Concertación de actividades artísticas y culturales y el rediseño del Sistema Nacional de Información Cultural Sinic, entre otras modificaciones⁴.

No obstante, en 2001 se estimó que la contribución del sector cultural colombiano al PIB fue un bajo 2,01%; este porcentaje contrasta con el 4,1% de Argentina en 1993 y el 6% de Uruguay en 1997 (OEA – Cidi, 2005).

En 2009, el valor total de gasto en cultura fue cuantificado en \$669.735 millones, del cual 18% corresponde al nivel central, 15% al nivel departamental y el restante 67% al nivel municipal; en 2010, se incrementó a \$757.678 millones, lo que representó un aumento del 13%, con una distribución entre nacional, departamental y municipal que conservó las proporciones de 2009 (Pontificia Universidad Javeriana - Ministerio de Cultura, 2011).

⁴Se sabe que la cultura cobró importancia para el gobierno y para el sector privado debida a la conformación de una economía creativa en crecimiento, a la creación y comercialización de productos culturales, la industrialización de sectores como el cine, música y los medios de comunicación que generan empleo y aportan al Producto Interno Bruto; sin embargo, debido a la falta de información estadística organizada sobre los dineros que mueve el sector, no ha sido fácil establecer los montos. El Ministerio de Cultura ha trabajado junto con el Dane desde 2005 en la creación de una Cuenta Satélite de Cultura que permita incluir el sector cultural en las mediciones que realiza el Dane, para que se pueda especificar el aporte económico del Sector, de la misma manera que lo hace el Sistema de Cuentas Nacionales con otros sectores económicos. La cuenta Satélite se ha enfocado más en la producción de bienes culturales que en el gasto en cultura.

De acuerdo con estas cifras, todavía en 2010 el gasto total en cultura era apenas del 1% del presupuesto general de la nación, que para ese año fue de \$148,3 billones; aunque el gasto puede ser algo mayor si se incluyen el gasto en cultura de otras entidades como el Banco de la República, la Presidencia de la República y ministerios como Justicia, Comercio e Industria y comunicaciones entre otros, su orden de magnitud sigue siendo muy bajo en Colombia. Por ejemplo, del total del presupuesto público de 2010, se destina el 13,9% para educación y el 14,2% para defensa. Es decir, presupuestalmente la cultura no ha sido contemplada como una necesidad prioritaria que el estado debe contribuir a cubrir, como sí se hace con salud, educación o defensa.

Igualmente en 2011, así como en lo proyectado para 2012, el gasto en recreación, deporte, cultura y comunicación representaba apenas un 0,2%, en cada año (Ministerio de Hacienda, 2012, Tabla 21, p. 30).

En síntesis, de las políticas culturales desarrolladas antes y después de la constitución de 1991 se encuentra que la política cultural fue abarcando paulatinamente más y más asuntos relativos a la cultura del país, que los conceptos se fueron completando y ampliando con el transcurso del tiempo y que cuando llegó el cambio de la constitución, ya Colcultura y otras entidades habían asumido responsabilidades que luego se explicitaron en la constitución y que facilitaron su desarrollo. De la misma manera, se fueron creando en el país entidades privadas dedicadas a la promoción de la cultura y de actividades artísticas tales como organizaciones promotoras de fiestas, festivales, concursos en diversos temas artísticos, exposiciones, emisoras dedicadas a la difusión del arte y la cultura, productores de programas culturales para la televisión y la radio y una industria cultural fuerte, especialmente la relacionada con las editoriales, el arte gráfico, la producción teatral y cinematográfica y la industria de las comunicaciones, que a su vez generaron la creación de productos y servicios conexos. Muchas de las instituciones e industrias y sus actividades han rebasado en ámbito nacional y se han

extendido ya a América Latina y a otras regiones del mundo. Este es el caso de la industria cinematográfica, editorial y de artes gráficas.

En la actualidad, el país reconoce que la promoción de la diversidad cultural, la globalización y la cooperación entre naciones y pueblos generan oportunidades para la cultura, las capacidades creativas, empresariales e institucionales, la construcción de tejido social y el fortalecimiento de esquemas de convivencia. También, de acuerdo con la globalización y la cooperación entre naciones y pueblos que el posicionamiento y difusión de las expresiones culturales colombianas en el mundo inserta de manera autónoma al país en la globalización. Por lo anterior, dentro de los objetivos de la política cultural del país aparecen la formación o fortalecimiento de experticias, como área estratégica para creadores, artistas, gestores culturales y responsables de las políticas culturales; circulación de contenidos; emprendimiento cultural e industrias culturales; formación de públicos; movilidad de artistas; consecución de fondos y donaciones internacionales.

Sin embargo, de la segunda parte de esta sección puede concluirse que los logros en concepciones y leyes no estuvieron acompañados por recursos consecuentes: la mayor dificultad para el logro de los objetivos de la política cultural ha radicado en la escasez de presupuesto para cubrir la multiplicidad de temas y actividades que los objetivos generan. Específicamente, como lo afirma Bartolomé (2009, pág. 12), no es suficiente aceptar la pluralidad si la política cultural no da los espacios físicos, económicos, políticos y culturales en donde ella pueda desenvolverse. La sola aceptación de dicha pluralidad en la constitución y en las leyes, sin otorgar las condiciones para su desarrollo, pueden más bien generar mayores tensiones sociales entre sus habitantes.

Ahora bien, las condiciones para el desarrollo de la pluralidad no se refieren necesariamente a que el estado deba financiar la gran cantidad de eventos culturales, ni financiar la creación y sostenibilidad de entidades e industrias

culturales; puede más bien conducir a crear incentivos para que la empresa privada los financie y puede proveer la infraestructura y los espacios de disfrute de la actividad cultural que sirve tanto a espectáculos públicos como privados. Así mismo, puede aumentar los incentivos, no necesariamente monetarios, a la creación de industrias culturales.

4.3. Colombia y las tendencias de la política cultural en el mundo y en algunos países de América Latina

La evolución de las políticas culturales en Colombia ha estado inscrita en los cambios mundiales sobre ellas, así como en desarrollo en América Latina, según se presentó en el esquema de determinantes de las políticas culturales de las páginas 21 y 22. Respecto al contexto mundial de la cultura, se presentará dicho entorno analizando la evolución de los conceptos, políticas y acciones de la Unesco, plasmados en las Convenciones Unesco, debido a que, por ser estas el resultado del acuerdo entre los países miembros y asociados, dan una idea muy aproximada de las tendencias mundiales en materia cultural. En cuanto al análisis de las tendencias de América Latina, se estudiarán los cambios constitucionales recientes de algunos de ellos: dos que tienen una composición de su población mayoritariamente mestiza e indígena, como Bolivia y Ecuador, y Argentina, con población principalmente de ascendencia europea, en donde la población blanca es el 95% del total. (Ministerio de Turismo Argentino, 2013). Se identificarán las tendencias del mundo y de América Latina en los aspectos específicos seleccionados para Colombia en el capítulo de metodología: el concepto de cultura y de política cultural, el fortalecimiento cultural en grupos nuevos y tradicionales, los conceptos de diversidad cultural, los valores culturales, los conceptos de patrimonio y protección de bienes culturales y los nuevos temas que han ingresado en las discusiones y desarrollos culturales.

Colombia en el contexto mundial. La constitución de la Unesco en 1945 tuvo como uno de sus objetivos contribuir a la paz por medio de la educación, la ciencia y la

cultura. El objetivo de contribuir a la paz era lógico en el momento histórico de su creación, debido a la segunda guerra mundial. Para lograr esta contribución a la paz, la Unesco propuso la difusión de la educación y la cultura sin discriminación por religión o raza. Se proponía asegurar la protección a la diversidad cultural, pues consideraba que el respeto a la cultura formaba parte de la dignidad humana. La inclusión de la no discriminación y el respeto a la diversidad cultural como necesarios para asegurar la paz mundial se debió a las persecuciones raciales de poblaciones como la judía o la gitana que estuvieron en el origen y en desarrollo de la guerra. Adicionalmente, las grandes migraciones que produjo la guerra condujeron a procesos sincréticos de tradiciones, adaptaciones y cambios en las culturas de inmigrantes y receptores de población, lo que hacía necesaria la realización de compromisos y acuerdos entre las naciones para que se respetaran las nuevas situaciones culturales de las poblaciones y los países. Otros propósitos de la Unesco fueron el progreso y la “difusión del saber” por medio de la conservación y protección al patrimonio: “libros, obras de arte y monumentos de interés histórico y científico” (Unesco, 1946). Como se aprecia, los tres elementos de respeto a la diversidad cultural, difusión cultural y protección del patrimonio fueron sólidamente incorporados al concepto de cultura desde 1946. El significado de patrimonio, sin embargo, equivalía a obras de interés científico, cultural e histórico.

El alcance conceptual de los tres elementos mencionados fue evolucionando, ampliándose y haciéndose más explícito en la Unesco y en los países que adherían a las distintas convenciones.

Otros temas vinculados con la cultura en los que fue enfocándose la Unesco han sido los derechos humanos, la libertad en la circulación de las ideas, identidad, pluralismo, promoción de las industrias culturales, cooperación cultural internacional y política cultural, en cada una de las 5 regiones en las que en la Unesco se han clasificado los estados miembros.

La variedad de asuntos sobre cultura debatidos y trabajados por la Unesco son reflejo de su amplia concepción de cultura, entendida como “el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias” (Unesco, 2001).

Una materia en la que ha hecho énfasis la Unesco ha sido la de lograr el compromiso de los países de aumentar su responsabilidad en los temas culturales y, por tanto, diseñar políticas para la promoción de la cultura. Es decir, en la discusión sobre beneficios o daños de la injerencia del Estado en la cultura, la Unesco ha estado del lado de la intervención estatal, por medio de la adhesión a las convenciones que obligan a los estados a incluir en sus legislaciones principios de respeto a la diversidad cultural, los derechos culturales como parte de los derechos humanos y el desarrollo de una política estatal que promueva y fortalezca la cultura y sus diferentes formas de expresión. El concepto de política cultural que se desarrolla está relacionado directamente con la política cultural estatal, pero orientada también a fortalecer los procesos y desarrollos que se dan desde la población.

En lo relativo al patrimonio, en la *Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (1972)*, la Unesco amplió el concepto de patrimonio incluyendo, además de los libros, obras y monumentos, las obras arquitectónicas, las obras artísticas, arqueológicas e históricas, los conjuntos de obras y lugares y el patrimonio natural; la Convención estableció el compromiso de los estados de protegerlo. En 2001, la Declaración Universal sobre la diversidad previó la cooperación entre los países miembros para la promoción, apoyo y respeto a la diversidad y la reconoció como la “herencia común de la humanidad”. Diferencia el concepto de diversidad del de pluralismo cultural, al identificar este último como la respuesta política a la existencia de la diversidad “que favorece la inclusión y participación de todos los ciudadanos” (Unesco, 2002, pág. 5). Esta manera de ver la

diversidad y la pluralidad vincula claramente el pluralismo a las estructuras democráticas. También en 2001, reconoció el patrimonio cultural subacuático. De 2003 es la *Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial*, como un desarrollo de los instrumentos de respeto y promoción de la diversidad y como parte de los derechos humanos (Unesco, 2003).

Con respecto a la diversidad, el enfoque del discurso y de los documentos de la Unesco ha tenido cinco etapas: la primera, en la época de su creación, reconoció que hay diferencias culturales por ejemplo entre Oriente y Occidente; los conceptos de pluralismo, diversidad e interculturalidad, tienen el mismo significado y están ligados únicamente a las diferencias entre países y no dentro de ellos y están relacionado

s más con la producción artística y cultural (Unesco, 2004, pág. 3). En la segunda etapa, el concepto de identidad se amplió hasta abarcar la propia “identidad” (pág. 3). En la tercera etapa, las definiciones de la Unesco se adaptaron a los cambios políticos y sociales ligando la cultura al desarrollo de los países y enfatizando el derecho de las naciones a encontrar su propio camino hacia el desarrollo (pág. 4). La cuarta etapa estableció un vínculo entre cultura y democracia, enfatizando la necesidad de ser tolerantes a la diferencia entre las distintas sociedades y dentro de ellas mismas. Esta visión de la cultura llevó a la Unesco a enfocar su atención en los derechos culturales de las minorías y en la coexistencia de diversas comunidades culturales (pág. 4).

De las Convenciones Unesco mencionadas, Colombia adhirió a la de protección de bienes culturales en caso de conflicto armado de 1954, en 1998 (24 años después); y a la de la Protección y promoción de las diversidades culturales de 2005, en 2013 y ratificó la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de 2003, en 2008.

Además, Colombia ha aceptado otras dos convenciones: la de 1970 sobre propiedades ilícitas de bienes culturales, en 1988, y la de 1972 sobre Protección del patrimonio cultural y natural, en 1983⁵.

Mediante estas adhesiones, ratificaciones y aceptaciones, las orientaciones de la Unesco han influido en la política cultural colombiana durante los últimos 37 años. Debe observarse, no obstante, el rezago entre las fechas de las Convenciones de la Unesco y las fechas de las adopciones colombianas: en un caso 8 años y, en el extremo mayor, 24 años.

Estos rezagos pueden interpretarse de varias maneras: parcialmente, como un atraso relativo de Colombia respecto del resto del mundo; o como resultado de la lentitud en los procesos formales de toma de decisión en el país. De todas maneras, parece que hay campo para que Colombia se acerque con mayor celeridad a las políticas que van logrando ser de consenso en el resto del mundo.

De la revisión de las convenciones Unesco de diversos órdenes que Colombia ha acogido desde 1976⁶, en los 15 años previos a 1991 se relacionan 6, mientras que en los 22 años posteriores se mencionan 8. Así, no parecería haber un comportamiento notoriamente diferente en la acogida de convenciones Unesco en los dos períodos de antes y después del cambio institucional de 1991.

Colombia en el contexto de América Latina. De acuerdo con Juan Luis Mejía (2009), las políticas culturales colombianas durante la segunda mitad del siglo XX y aproximadamente hasta 1987 estuvieron basadas el Artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1948. El Artículo 27 establece que “toda persona tiene derecho a tomar parte

⁵La información sobre adiciones, aceptaciones y ratificaciones de convenciones Unesco por parte de Colombia ha sido obtenida de la página web de la Unesco.

⁶Ver www.unesco.org/.../conventions_by_country.asp

libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes...” y que “Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora” (ONU, 1948). El énfasis de las políticas culturales estaba dirigido a la pertenencia y participación de la vida cultural en una comunidad; se supuso, entonces, que una comunidad tenía una identidad cultural propia, pero se equiparó la denominación de comunidad con la de país y, por tanto, los encargados de hacer que estos derechos fueran efectivos fueron los Estados, quienes desarrollaban una política cultural de la misma manera como desarrollaban políticas en otros ámbitos, como el económico, el de la salud y el de educación. Los objetivos de la política cultural estuvieron dirigidos a preservar y promocionar la identidad cultural de los países, suponiendo la existencia de una identidad homogénea y no de identidades.

Los movimientos sociales que resurgieron en la década de los 70 tenían un contenido étnico importante y junto con las exigencias de carácter económico y social surgieron las reivindicaciones indígenas sobre la no igualdad de sus orígenes y cultura y sobre el hecho de no sentirse identificados con la organización política, jurídica y la forma de gobierno de los países a los que pertenecían, ya que ellos tenían otros esquemas organizativos y de gobierno (Mejía Arango, 2009, pág. 110).

En el documento *Los movimientos sociales en América Latina: un balance histórico*, Bruckmann y Dos Santos (2008) señalan que este nuevo enfoque ideológico fue claro en las luchas guatemaltecas dirigidas por indígenas y en el zapatismo mexicano con enfoque indigenista. Las reivindicaciones indígenas se dieron también a nivel mundial, unidas a una orientación ecológica en la cual los indígenas mostraban un fuerte vínculo con la naturaleza y exigían la conservación y defensa de los territorios en los que habitaban.

Hoy no se habla de diversidad cultural en los países, sino de diversidades; además, la idea del derecho individual a la cultura ha sido complementada con la de los derechos colectivos de la cultura.

La redefinición de la identidad se da desde las constituciones políticas, las cuales fueron modificadas paulatinamente en América Latina, comenzando con la de Guatemala en 1985, pasando por Colombia en 1991, Argentina en 1994, Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009. En ellas se reconoce la existencia de una diversidad étnica y cultural y la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas y afrodescendientes; algunas de ellas reconocen la interculturalidad y el plurinacionalismo (Mejía Arango, 2009, pág. 111).

La constitución argentina de 1994, al igual que las posteriores de Ecuador y Bolivia, reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas y garantiza el derecho a la educación bilingüe e intercultural, reconoce la propiedad comunitaria de las tierras que han ocupado tradicionalmente las comunidades indígenas y establece que son inembargables y exentas de gravámenes. El tema de identidad se toca para referirse a la garantía que tienen los pueblos indígenas preexistentes de que su identidad será respetada y a la obligación estatal de regular la protección de la identidad y pluralidad cultural. Otro tema que se toca desde la constitución es el del patrimonio natural y cultural y a la obligación del estado de proveer los recursos para su conservación. Igual responsabilidad tiene el estado frente a la diversidad biológica y a la información y educación ambientales. Frente a los recursos naturales, establece la obligación estatal de asegurar la participación de los grupos indígenas en la gestión de estos recursos. La protección a la libertad en la creación y circulación de obras, la protección del patrimonio y de los espacios culturales y audiovisuales, son también obligaciones del Estado.

Ecuador, en la Constitución de 2008, se constituyó como un estado laico intercultural y plurinacional. Dentro de la cultura, incluye las comunicaciones, formas de cultivar y

producir, la identidad, pertenencia a comunidades culturales, memoria cultural, acceso a la cultura, promoción de expresiones culturales y el intercambio cultural. Al identificarse como estado plurinacional, la constitución política ecuatoriana también reconoce dentro de los derechos de los ciudadanos el derecho a tener diferentes nacionalidades. Reconoce y garantiza no solo la propiedad individual, sino la propiedad comunitaria, específicamente los derechos colectivos de los pueblos montubios; a las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales les permite la organización de su territorio, mediante regímenes especiales distintos del resto del territorio. Explícitamente, prohíbe la apropiación de conocimientos colectivos sobre la ciencia, tecnologías y conocimientos ancestrales, así como la apropiación de “recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad” (República de Ecuador, 2011). Dada la existencia de diferentes pueblos, establece que la educación debe ser intercultural e incluye el derecho a que se le enseñe en su propia lengua y en los “contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades” (pág. 22). La Constitución de Ecuador está inspirada en el “Buen Vivir” (*sumak kawsay*), entendido como forma de convivencia que promueve la convivencia sostenible con la naturaleza y reconoce los derechos económicos, sociales y culturales; en consecuencia, reconoce el derecho a la naturaleza y dentro de los deberes del estado establece el de proteger patrimonio natural y cultural del país. Se integran en el concepto del buen vivir la filosofía de los indígenas de mantener el equilibrio ecológico y de respetar la naturaleza, con el derecho de la población de vivir en un ambiente sano. La concepción de las políticas culturales ecuatorianas está determinada por la existencia de una realidad específica que tiene que ver la conformación de una población multiétnica y pluricultural, con un 3% de afroecuatorianos, 7% blancos y 65% mestizos y 25% de grupos indígenas que han conformado 15 nacionalidades (Instituto Nacional de Estadística, 2010).

Otro caso para resaltar es la Constitución Política de Bolivia de 2009. Desde su preámbulo, rompe con los esquemas que se han planteado en los cuales el Estado implementa políticas y acciones para promover, impulsar y facilitar manifestaciones y

participación en la cultura y el arte. El preámbulo, antes de hablar del Estado y su función, establece la pluralidad y diversidad de los seres y las culturas: “Poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas”. Las bases del Estado son la pluralidad política, económica, jurídica, cultural y lingüística; garantiza a los pueblos indígenas originarios y a los campesinos su autodeterminación económica, cultural e institucional y reconoce dentro del pueblo boliviano a estos grupos así como a las comunidades afrobolivianas. Dentro de las funciones de Estado están garantizar y fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe y promover la cooperación entre los pueblos de la región para contribuir a la promoción de la interculturalidad. Los bolivianos tienen el *derecho fundamental* de recibir educación intercultural, sin discriminación, pertenecer a un sistema de salud intracultural, intercultural y el derecho civil de la autoidentificación cultural. El capítulo cuarto trata exclusivamente de los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos a los cuales define como la “colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española” (Constitución de la República de Bolivia, capítulo 4, pág. 9). Estos, al igual que las comunidades afrobolivianas, tienen el derecho a existir libremente, a su identidad cultural, creencias, espiritualidades, prácticas y a incluir su identidad cultural en su documento de identificación. Asegura la protección del conocimiento de la medicina natural como patrimonio de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. No reconoce el universalismo de la globalización; es una visión nacionalista de cultura que trata de defender a comunidades que han estado desprotegidas y cuyas culturas han sido vistas no como algo valioso, sino como un obstáculo al desarrollo.

La Constitución colombiana de 1991, aunque también determina la protección de la diversidad étnica y cultural y establece como obligación del Estado la protección de las riquezas culturales, pone mayor énfasis en facilitar la participación de los

nacionales en la educación y cultura y en el respeto a las identidades culturales. Dentro de un marco de descentralización administrativa, da responsabilidades a los departamentos y municipios en la promoción, difusión y gestión que permitan el desarrollo cultural. La Constitución colombiana determina que “los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades”.

Aunque las constituciones de Colombia, Ecuador y Bolivia hablan de la identidad cultural, de la diversidad, de los derechos colectivos, de la educación bilingüe y otorgan exenciones y garantías especiales a los pueblos indígenas, los países en los que existe un porcentaje importante de población indígena son mucho más enfáticos en garantizar el respeto a la diversidad, insisten en la no discriminación de las etnias y son más específicos en la descripción de los derechos culturales que se les otorgan a los diversos grupos; no incluyen solo la educación y los derechos de propiedad, sino las formas de gobierno de grupos étnicos, la protección y promoción de las lenguas, conocimientos, costumbres y vinculan el respeto a la identidad cultural como parte de la dignidad y de los derechos humanos. Los tres países siguen la tendencia mundial de incluir dentro de la política cultural, los temas de la diversidad, reconocimiento de la diferencia, fortalecimiento de la cultura en distintos grupos poblacionales, protección de las riquezas culturales, incluyendo la ecológica y la promoción y difusión de valores y expresiones culturales. En la revisión de las constituciones no es clara la existencia de una política de promoción y apoyo a las industrias culturales ni de políticas para la mundialización de los productos, servicios y bienes culturales.

En común con Ecuador y Bolivia, la Constitución colombiana establece que la educación debe ser intercultural e incluye el derecho a que a las comunidades indígenas se les enseñe en su propia lengua y en los “contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades”. Recuérdese que Colombia había planteado la

educación étnica desde 1982, años antes de los cambios constitucionales en los países referidos.

Los Estados de Bolivia y Colombia han sido igualmente activos en la suscripción de convenios y acuerdos de cooperación para intercambio y apoyo cultural.

En esta sección se han revisado los entornos mundiales y particularmente latinoamericanos de las políticas culturales colombianas antes y después de 1991. Puede concluirse que, por una parte, desde 1976 Colombia se ha venido sumando a las concepciones mundiales sobre cultura y derechos culturales como quedan consignados en las convenciones Unesco, así esto se haya conseguido con rezagos temporales importantes y sin que se encuentre un ritmo claramente mayor a raíz de la Constitución de 1991. Indican, por otra parte, que Colombia en 1991, y Guatemala en 1985, tomaron el liderazgo en América Latina en el reconocimiento constitucional explícito a la diversidad cultural y a los derechos de las poblaciones indígenas y afrodescendientes. La implementación efectiva de estos cambios en Colombia y el establecimiento de sus impactos cualitativos en la sociedad son aspectos muy importantes que deberán ser abordados en estudios posteriores.

5. CONCLUSIONES

5.1. Conclusiones sobre la comparación de las políticas culturales antes y después de 1991

- Al inicio del período analizado, 1970, la visión de valores culturales estaba atada a la literatura y a los valores religiosos, específicamente a los valores de la Iglesia católica. Las políticas culturales dependían de la política educativa y consecuentemente lo cultural hacía referencia a la creación de bibliotecas, archivos históricos y centros culturales. Los programas y políticas desarrolladas seguían la tendencia mundial de considerar como patrimonio cultural únicamente los libros, obras y monumentos de interés científico e histórico y de asociar educación y cultura.

En contraste, el tema de la diversidad, que se trabajaba en la Unesco desde su creación (1946), no era visible en la política cultural colombiana en los inicios de la década del 70.

- Los determinantes de las políticas culturales surgidas hasta 1968 –que llevaron por ejemplo a la creación de la primera institución rectora de la cultura en Colombia, Colcultura– fueron las ideologías de los grupos de poder y la historia a raíz de la conformación de la república plasmada en la Constitución de 1886.

De manera diferente, los reconocimientos culturales y las obligaciones del estado en materia cultural establecidos en la constitución de 1991 y las políticas, proyectos y programas culturales desarrollados a partir de su creación fueron determinados por las demandas culturales de nuevos grupos poblacionales que se dieron no solo en el ámbito cultural, sino también en los ámbitos económicos y sociales, en un entorno de profundos cambios mundiales y latinoamericanos en la década de los 70.

- Los programas, proyectos y desarrollos culturales estatales antes de 1991 son aparentemente dispersos y no se mueven en torno a unos objetivos culturales estratégicos de largo plazo; sin embargo, no se puede afirmar que se trataba de programas culturales erráticos o de poco impacto en el desarrollo cultural del país. Se trató más bien de un período de maduración y consolidación de enfoques acerca de la cultura y de sus políticas, aspectos en los que los artistas, trabajadores del sector cultural, entidades privadas promotoras de actividades culturales y líderes estatales del sector cultural, tuvieron una influencia importante, que llevó finalmente a la implementación formal de un Plan Nacional de Desarrollo de la Cultura, un año antes de la promulgación de la Constitución de 1991.
- La inclusión de los reconocimientos culturales en la Constitución de 1991 no fue una completa novedad en Colombia, sino más bien el resultado de los desarrollos culturales del período anterior y de la evolución social, económica y política de un país cuya sociedad reclamaba el reconocimiento de derechos sociales, mayor participación política, ampliación de las opciones políticas, inclusión de grupos sociales en las políticas económicas, sociales y culturales y mayor participación y autonomía de las regiones en el manejo económico y político del país. También fue el resultado de la evolución en el pensamiento, ideologías, conceptos y políticas sobre la cultura, ligados a los desarrollos mundiales.
- Una vez incluidos en la Constitución de 1991 los deberes del estado en materia cultural, sí se puede afirmar que se facilitó el papel del estado como garante del acceso a la cultura y de participación en los procesos de desarrollo cultural. A partir de la inclusión de derechos en la constitución, Colombia pudo llegar a lo que García-Canclini (1990) califica como un paradigma ideológico de “Democratización Cultural” en el que la política cultural busca la popularización de la cultura, con la hipótesis de que esta popularización puede contribuir a reducir

las desigualdades en el acceso a los bienes simbólicos. Los ámbitos de apoyo del Estado se incrementaron considerablemente: se continuó trabajando en patrimonio, con el concepto ampliado que incluye el patrimonio natural y el inmaterial, y en el apoyo y difusión de la alta cultura, pero se incluyeron temas nuevos como el apoyo a las industrias culturales, algunas ligadas a la globalización como son las comunicaciones, cinematografía y la cultura digital, se concretó el reconocimiento a la heterogeneidad cultural no solo mediante el discurso, sino mediante la implementación de programas de apoyo a la conservación y difusión de valores y manifestaciones culturales, se organizó administrativamente el sector cultural y otras entidades estatales –como los ministerios de Justicia, Comercio y Educación– desarrollaron programas tendientes a cumplir con los nuevos derechos reconocidos.

- Las restricciones presupuestales han sido cruciales para el cumplimiento de los derechos culturales establecidos en la Constitución porque constituyen un freno al desarrollo de proyectos, a nuevos campos o al mayor alcance de proyectos existentes. Estas restricciones, por otra parte, reflejan la contradicción entre el discurso político que reconoce la importancia de la cultura y la pluralidad en manifestaciones, producción y participación, y el verdadero compromiso del gobierno con estos postulados, que finalmente depende de la capacidad económica para brindar los apoyos a la cultura y para ampliar los ámbitos de intervención de un sector que ha mostrado gran dinamismo en Colombia.

5.2. Validación de la hipótesis del trabajo

Se confirma la hipótesis planteada inicialmente para el presente trabajo, p. 23.

Por una parte, aunque con las restricciones ocasionadas por la disponibilidad de recursos asignados a la cultura, los cambios en la política cultural en Colombia desde 1991 sí están respondiendo a las demandas de los grupos de población nacionales

tradicionales y también a grupos que no habían logrado adecuado reconocimiento en la sociedad antes de 1991; también están respondiendo a cambios políticos dentro del país, así como a cambios en las concepciones de cultura en Colombia y en el mundo.

Por otra parte, en cuanto a resultados, se ha encontrado que la política cultural –plasmada en nuevas normas, en programas y proyectos y en aportes presupuestales–, ha permitido el fortalecimiento de nuevos grupos sociales, un incremento en las actividades y la producción culturales y un “alineamiento” con las concepciones y acciones del resto del mundo.

5.3. Temas de investigación que surgen del presente trabajo

Los apoyos estatales al desarrollo cultural han ampliado su alcance a diversos sectores. Un tema que vale la pena investigar es el de la conveniencia de que el estado, y específicamente el Ministerio de Cultura, continúen la desconcentración de políticas y programas culturales, o más bien focalicen su acción en grupos más reducidos, teniendo en cuenta las serias restricciones económicas e institucionales que enfrenta el sector cultural. ¿Es más conveniente para el país una intervención más potente en pocos sectores o una intervención menos fuerte pero de mayor cobertura en muchos sectores? ¿La focalización de programas en pocos sectores podría aumentar la eficiencia, con el costo de los efectos negativos de entender esta política como discriminatoria?

Es decir, en el sector cultura están vigentes los debates sobre objetivos de cobertura versus objetivos de calidad de la intervención estatal, debates que también han sido pertinentes en educación y salud y pueden dar luces al respecto. Una mayor cobertura puede sentar las bases para un posterior énfasis en la calidad; por otra parte, un aumento de cobertura sin calidad puede convertirse en factor negativo para

que las poblaciones se sientan atraídas a ser parte de las políticas y de su implementación.

La investigación sobre cobertura y calidad deberá incorporar en su metodología los planteamientos y las acciones y desarrollos de todos los actores involucrados, especialmente las poblaciones mismas y, dentro de ellas, los actores más vulnerables y las minorías étnicas. Sus resultados dependerán de una adecuada combinación de enfoques cualitativos y cuantitativos. De acuerdo con los resultados del presente trabajo, la investigación podría comenzar con analizar el debate cobertura-calidad en las políticas relativas a manifestaciones culturales autóctonas de cultura popular.

Por otra parte, el presente trabajo analizó las respuestas de la política cultural estatal colombiana a las demandas de grupos tradicionales y nuevos, mediante la revisión y análisis de la legislación y de las políticas, programas y proyectos desarrollados; también observó los resultados de corto plazo, visibles en cambios institucionales, legales y presupuestales. Se requiere complementar estos análisis con otros sobre los impactos de largo plazo que han logrado las políticas adoptadas después de la Constitución de 1991.

Estos impactos de largo plazo son cualitativos y cuantitativos. Por tanto, una vez más –como en general en el campo de la cultura– se requerirá una metodología cualitativa-cuantitativa. Es decir, será preciso combinar estudios etnográficos con enfoques más cuantitativos y macros. En otros estudios sociales se ha encontrado que la dimensión etnográfica es muy útil para sugerir las dimensiones apropiadas que pueden adoptar los enfoques macro.

Así estén analizándose impactos de largo plazo, podrá encontrarse que hay aspectos culturales que son más sensibles a las políticas culturales que otros. Por ejemplo, puede ser que los hábitos de lectura (en castellano o en lenguas étnicas) sean más

modificables que los cambios respecto a creatividad, no sabemos; o que las llamadas industrias culturales formales respondan más rápidamente a las políticas públicas que las informales. La investigación podría permitir acercarse sistemáticamente a establecer impactos cualitativos y cuantitativos de las políticas por ejemplo sobre el incremento en la actividad cultural en el sentido amplio adoptado en el presente trabajo, la naturaleza de las nuevas actividades y empresas culturales, el empleo y los ingresos generados por ellas.

Hay otros temas que el trabajo solo mencionó tangencialmente y que son de gran importancia y amplio debate. Por ejemplo, las políticas públicas colombianas han reconocido la diversidad y la pluralidad cultural. Todavía, sin embargo, debe profundizarse en cuáles serán las formas como las distintas culturas del país pueden interrelacionarse entre ellas más constructivamente aprovechando sus particularidades, cómo unas culturas pueden aportar elementos potenciadores a otras culturas. No se trata solo de las manifestaciones artísticas entre culturas, también de conocimientos naturales, ambientales, de salud, de cosmovisión. Investigaciones interdisciplinarias en tal sentido significarían contribuciones a la cultura mundial. Abrirían una nueva dimensión a la globalización cultural, una dimensión de aportes de Colombia y América Latina al resto de la humanidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Dagnino, & Escobar. (1999). Lo cultural y lo político en los movimientos sociales de América Latina. En A. Escobar, *El final del Salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea* (págs. 133-167). Bogotá: Cerec-Ican.
- Ariza, P. (1989). Los 20 años de Colcultura. (R. Gaceta, Entrevistador).
- Barreto, M., & Sarmiento, L. (Agosto de 1997). *Constitución Política de Colombia de 1886*. (C. C. Juristas, Ed.) Bogotá.
- Bartolomé, M. A. (Mayo de 2009). La reconfiguración estatal en América Latina. Algunas consecuencias políticas del pluralismo cultural. *Pensamiento Iberoamericano*(4), 3-22.
- Bennett, T. (2001). Differing Diversities Transversal Study on Theme of Cultural Policy and Cultural Diversity.
- Boas, F. (1964). *Cuestiones fundamentales de antropología cultural*. (S. W. Ferdkin, Trad.) Buenos Aires: Solar.
- Bravo, M. E. (Enero de 2001 a julio de 2002). Aproximación histórica a las políticas culturales de Colombia, 1930-1946, 1980-1991 (Historia investigada, Historia vivida). (M. d. Colombia, Ed.) *Gaceta del Ministerio de Cultura* (48), 146-230.
- Bravo, M. E. (2010). Políticas culturales en Colombia. En M. d. Colombia, & M. d. Colombia (Ed.), *Compendio de Políticas Culturales* (págs. 49-78). Bogotá: Industrias Gráficas Darbel.
- Bruckmann, M., & Dos Santos, T. (15 de Abril de 2008). *Los movimientos sociales en América Latina: un balance histórico*. (R. Prokla, Editor) Recuperado el 1 de octubre de 2013, de Mémoire des lutte: www.medelu.org
- Cavalli Sforza, L. (2007). La evolución de la cultura. Barcelona: Anagrama.
- Castañeda, L. (2011). Agentes del sector cinematográfico y la diversidad cultural en Colombia. Guadalajara: Nueva época, No. 15, enero – junio, 2011, pp 143-168.
- Cicerón. (2005). *Disputaciones tusculanas*. (A. Medina González, Trad.) Madrid: Gredos, S.A.
- Colombia, R. d. (30 de Diciembre de 1959). Ley 163.
- Colombia, R. d. (1963). Decreto 264.
- Colombia, R. d. (10 de Junio de 1969). Decreto 994.
- Colombia, R. d. (1971). Decreto 522. *Código de Policía*.
- Constitución Política de Colombia. (1886). (s.f.).
- Constitución Política del Estado de Bolivia. (2008).

- DANE, Encuesta de Calidad de Vida. (2013). *www.dane.gov.co*. Recuperado el 15 de 12 de 2013, de www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/ecvb/13.xls
- Decreto 3154. (26 de Diciembre de 1968). Bogotá, República de Colombia. Diario Oficial, No. 32691, Enero de 1969, Decreto 3165 p. 89 – 90, Decreto 3164 de 1968.
- Diario Oficial, Año CXXXIII, No. 43102, agosto de 1997, p. 1, Ley 397 de 1997.
- DNP. (Julio de 1990). Política Cultural. *Documento CONPES 2475*. Bogotá.
- DNP. (10 de Mayo de 2002). Conpes 3162. *Lineamientos para la sostenibilidad del Plan Nacional de Cultura 2001 – 2010 "Hacia una ciudadanía democrática cultural"*. Bogotá.
- El Tiempo. (1990 - 2013). <http://www.eltiempo.com>. Recuperado el 5 de agosto de 2013, de <http://www.eltiempo.com/archivo/buscar?producto=eltiempo&q=colcultura>
- Expert Group on Better Access and Wider Participation in culture, E. U. (2012). *Policies and good practices in the public arts and in cultural institutions to promote better access to and wider participation in culture*. Octubre: European Union.
- Garavito G., L. (2006). El origen del patrimonio como política pública en Colombia y su relevancia para la interpretación de los vínculos entre cultura y naturaleza. En *Debates Contemporáneos, Ópera No. 6*, pp. 168 – 187.
- García-Canclini, N. (1987). México: Grijalbo.
- García-Canclini, N. (1987). *Políticas Culturales en América Latina*. México: Grijalbo.
- García-Canclini, N. (1987). *Políticas Culturales en América Latina*. (Enlace, Ed.) México: Grijalbo.
- García-Canclini, N. (1990). Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. En N. García-Canclini, G. Bonfil, J. Brunner, J. Franco, O. Landi, & S. Miceli, *Políticas culturales en América Latina* (págs. 13-61). México: Grijalbo.
- García-Canclini, N. (julio-septiembre, año 4 de 2000). Para un diccionario herético de estudios culturales. *Fractal*, V (18), 11-27.
- Garretón M., M. (2004). *Las políticas culturales en los gobiernos democráticos en Chile*. Obtenido de Manuel Antonio Garretón/documentos: http://www.manuelantoniojarreton.cl/documentos/politicas28_07.pdf
- Gutiérrez, E. S. (2012). *Informe sobre la situación del PCI afrodescendiente en Colombia*. Salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de los afrodescendientes en América Latina, CRESPIAL - UNESCO.

- Instituto Colombiano de Cultura. (1989). Colcultua: 20 años en 1989. *Gaceta 1*, 22 - 38.
- Instituto Nacional de Estadística. (2010). <http://www.inec.gob.ec>. Recuperado el 14 de Diciembre de 2013, de <http://www.inec.gob.ec>
- Jenks, C. (2005). *Culture*. London: Routledge & Taylor Francis Group.
- Kahn, J. (1975). *El concepto de cultura*. (J. R. Llobera, A. Desmonts, & M. Uría, Trads.) Barcelona: Anagrama.
- Kroeber, A. L., & Kluckhohn, C. (1963). *Culture : a critical review of concepts and definitions*. New York: Random House.
- Kuper, A. (1999). *Culture, the anthropologists' account*. London: First Harvard University Press.
- Ley 3164 (1968).
- Lozano Ayala, A. (2008). *Aspectos sobre políticas públicas. Ejercicios de instrumentos para el análisis*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. (M. Á. García, Ed.) Caracas, Venezuela.
- Medellín, P. (2004). La política de las políticas públicas: Propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de fragilidad institucional. CEPAL, Santiago de Chile. Serie Políticas sociales.
- Mejía Arango, J. L. (2009). Apuntes sobre las políticas culturales en América Latina, 1987-2009. En AECID, & F. Carolina (Edits.), *El poder de la diversidad cultural* (Vol. 4, págs. 105-129). Madrid.
- Mejía Quintana, O. (2013). A dos décadas de la Constitución Política de 1991. (U. d. Sevilla, Ed.) *Araucaria*, 15 (29), 99-116.
- Ministerio de Cultura. (2010). *Compendio de Políticas Culturales*. Bogotá: Industrias Gráficas Darbel.
- Ministerio de Educación Nacional. (1988). *Acción educativo cultural. Aporte a la construcción de un nuevo orden social*. (M. d. Nacional, Ed.) Bogotá: Intergráficas Ltda.
- Ministerio de Educación Nacional. (1990). *Etnoeducación. Conceptualización y ensayos*. (1990 ed.). (PRODIC, Ed.) Bogotá: PRODIC.
- Ministerio de Turismo Argentino. (2013). *Guía Turística Argentina*. Recuperado el 16 de Noviembre de 2013, de <http://www.guiaturisticaargentina.com/informaciongeneral/poblacion.asp>
- Muñoz López, B. (2005). *Modelos culturales. Teoría sociopolítica de la cultura*. México, México: Anthropos.
- Muñoz Rosas, C., & Suescún Pozas, M. (Diciembre de 2011). El valor del análisis cultural para la historiografía de las décadas del treinta y cuarenta en

- Colombia: estado del arte y nuevas direcciones. (U. d. Andes, Ed.) *Revista de Estudios Sociales* (41), 12 - 27.
- Muñoz, B. (2005). *Modelos culturales. Teoría sociopolítica de la cultura*. México, México: Anthropos.
- Obuljen, N. (2005). *Why we need European cultural policies: the impact of EU enlargement on cultural policies in transition countries*. (J. Hadley, Ed.)
- Ochoa, A. (2002). Políticas culturales, academia y sociedad. En D. Matos, *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder* (págs. 213-224). Caracas: CLACSO Y CEAP, FACES, Universidad Central de Venezuela.
- Ochoa, A. M. (2002). Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder. (U. C. Venezuela, Ed.) *Políticas culturales, academia y sociedad*, 213-224.
- OEI - Mincultura. (2000). *Informe del Sistema Nacional de Cultura - Colombia*. Recuperado el 28 de Septiembre de 2013, de <http://www.oei.es>: <http://www.oei.es/cultura2/colombia/02.htm>
- OEI - Mincultura. (2000). *Informe del Sistema Nacional de Cultura - Colombia*. Bogotá.
- ONU, A. G. (10 de Diciembre de 1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. París.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO. Buenos Aires, Argentina.
- Pontificia Universidad Javeriana - Ministerio de Cultura. (2011). *Gasto Público en Cultura*. Bogotá.
- Raymond, W. (1985). *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*. Oxford: Oxford.
- Raymond, W. (1997). Teoría Cultural. *Marxismo y Literatura*.
- República de Colombia. (1968). Ley 3164.
- República de Colombia. (1982). Plan Nacional de Desarrollo Cambio con Equidad. Bogotá, Colombia.
- República de Colombia. (1987). Plan de Desarrollo Economía Social. Bogotá, Colombia.
- República de Colombia. (1982). Plan de Desarrollo Cambio con Equidad, Política Social: Mayores oportunidades para la superación Humana. Bogotá.
- República de Ecuador. (2011). www.oas.org. (Lexis, Ed.) Recuperado el 18 de diciembre de 2013, de http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Restrepo, G. (1989). Interrogantes sobre una política cultural. (R. Gaceta, Entrevistador).

- Rey, G. (2010). Las políticas culturales en Colombia: la progresiva transformación de sus comprensiones. En M. d. Cultura, & M. d. Cultura (Ed.), *Compendio de políticas culturales* (págs. 23-48). Bogotá, Colombia: Industrias gráficas Darbel.
- Rey, G. (2010). Las políticas culturales en Colombia: la progresiva transformación de sus comprensiones. En M. d. Cultura, *Compendio de Políticas Culturales* (págs. 23 - 48). Bogotá: Industrias Gráficas Darbel.
- Ruiz, J. E. (1976). *La política cultural en Colombia*. (UNESCO, Ed.) París: Imprimerie des Presses Universitaires de France.
- Silva, R. (2005). *Las culturas populares en Colombia durante la primera mitad del siglo XX*. Cali: Universidad del Valle.
- Sobrevilla, D. (2006). *Filosofía de la cultura*. Madrid: Trotta.
- Tylor, E. B. (1920). *Primitive Culture* (Sexta ed., Vol. I). Londres: John Murray.
- Tylor, E. B. (1977). *Cultura Primitiva* (Vol. I). (M. Suárez, Trad.) Madrid: Ayuso.
- Undurraga Riesco, M. P. (Diciembre de 2008). *Cultura y desarrollo en Chile, el sentido de la política cultural de Ricardo Lagos (2000-2006)*". (C. N. Artes, Ed.) Obtenido de Consejo Nacional de la Cultura y las Artes:
<http://www.cultura.gob.cl>
- UNESCO. (1946). <http://portal.unesco.org>. Recuperado el 23 de Octubre de 2013, de http://portal.unesco.org/es/ev.phpURL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>
- Unesco. (21 de 10 de 1972). <http://unesco.org>. Recuperado el 3 de Agosto de 2013, de <http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>
- Unesco. (2 de 11 de 2001). <http://portal.unesco.org>. Recuperado el 5 de 07 de 2013, de http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Unesco. (4 de Septiembre de 2002). <http://unesco.org>. Recuperado el 18 de septiembre de 2013, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127162s.pdf>
- UNESCO. (17 de octubre de 2003). Declaratoria del Patrimonio cultural inmaterial. París, Francia: Unesco.
- Unesco. (17 de Octubre de 2003). <http://unesco.org>. Recuperado el 3 de Agosto de 2013, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540s.pdf>
- Unesco. (Septiembre de 2004). Unesco and the issue of cultural diversity. 22. (K. Stenou, Ed.) París, Francia.
- Vargas, K. (Septiembre de 2009). Diversidad cultural: Revisión de Conceptos y Estrategias. (D. d. Catalunya, Ed.) *Estudis del Departament de Cultura i Comunicacio de la Generalitat de Catalunya* (7), 1-120.

- Velkley, R. (2002). *Being After Rousseau: Philosophy and Culture in Question*. (U. o. Press, Ed.) Recuperado el 15 de 9 de 2013, de <http://www.dmmserver.com/DialABook/978/022/685/9780226852577.html>
- Villamizar, R. (1990). *La financiación de la Cultura en Colombia*. Pnud, Colcultura, Bogotá.
- Williams, R. (1985). *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*. Oxford: Oxford: Oxford.
- Williams, R. (1985). *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*. Oxford: Oxford: Oxford.

Anexo

Criterios para el análisis de la política cultural en Colombia

según ámbitos de intervención de la Constitución de 1991 y según conceptos de cultura y de política cultural

Ámbito de intervención /criterio de análisis (*)	Descripción	Sectores / interrelaciones	Fuente
Diversidad étnica y cultural	La CPC establece que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana; es decir, que nace un derecho a que el Estado proteja la diversidad étnica y cultural. Hay un reconocimiento de los derechos culturales	Arte de grupos étnicos específicos	Artículo 7, CPC 1991. Ana Rosas y Eduardo Nivón (2001): Definen Política Cultural como "...instrumento que puede ... apoyar la diversidad e incidir en la vida ciudadana" García-Canclini (2000) Las políticas culturales deben asumir la heterogeneidad. Deben "...aprovechar la heterogeneidad y la variedad de mensajes disponibles y vivir con los otros"
		Temas lingüísticos de grupos étnicos - sector educativo	
		Educación especial de grupos étnicos	
		Incentivos a manifestaciones culturales de etnias	
		Apoyos (económicos y legales) para conservación de zonas de ubicación de grupos étnicos	
		Protección a territorios de grupos étnicos - Uso de suelos	
		Respeto y protección a creencias religiosas	
Protección a riquezas culturales	Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación	Patrimonio inmaterial: Manifestaciones culturales	Artículo 8, CPC 1991. Coelho (2000). La política cultural como ciencia de la organización de las estructuras culturales debe establecer mecanismos de protección al patrimonio.
		Folclor - descentralización de políticas culturales	
		Artesanías - comercio (exportación)	

Ámbito de intervención /criterio de análisis (*)	Descripción	Sectores / interrelaciones	Fuente
		Conocimientos ancestrales de grupos étnicos - Leyes de protección de derechos Producción de bienes artesanales	
Patrimonio arqueológico y bienes culturales	El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentran en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica	Arte precolombino Obras de arte (esculturas, pinturas, bienes arquitectónicos,...) Bienes arqueológicos	Artículo 72, CPC 1991. Coelho (2000). La política cultural como ciencia de la organización de las estructuras culturales le corresponde establecer mecanismos de protección al patrimonio.
Lenguas y dialectos	Reconoce que las lenguas y dialectos de grupos étnicos, son oficiales en sus territorios. La enseñanza en estos territorios será bilingüe: castellano y su respectivo dialecto	Producción de libros en dialectos de grupos étnicos - Sector de la educación Educación	Artículo 10, CPC 1991. Coelho (2000), García-Canclini (2002), Las políticas culturales tienen como fin satisfacer las necesidades culturales de la población y promover el desarrollo de sus representaciones simbólicas
Acceso a la cultura	Es deber del Estado "promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades".	Derechos civiles (igualdad) y sociales (acceso a la cultura)	Artículo 70, CPC 1991. Ochoa (2002) ve "...lo cultural como mediación de lo político y lo social". Pisarello () El estado debe intervenir para que todos los ciudadanos tengan acceso a

Ámbito de intervención /criterio de análisis (*)	Descripción	Sectores / interrelaciones	Fuente
			los derechos civiles y sociales
Difusión y desarrollo de valores culturales	"El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de valores culturales de la nación"	Apoyo económico y legislativo a manifestaciones folclóricas.	Artículo 70, CPC 1991. García-Canclini: Las políticas culturales tienen como fin "...orientar el desarrollo simbólico,..."
Investigaciones en temas culturales		Apoyo a espectáculos	
		Apoyos a producción y comercialización de artículos con valor cultural (instrumentos musicales, publicación de libros sobre costumbres y valores de diferentes grupos poblacionales).	
		Academia, grupos de investigación, institutos de investigación	
Libertad de expresión artística	"La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres.	Música, danza, pintura, literatura, teatro, cine, artes escénicas, ...	Artículo 71, CPC 1991. García-Canclini (1987): Las políticas culturales tienen como fin "...orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social ". Rey (2010): define la política cultural como "...la imaginación colectiva de los propósitos, los caminos y las formas de acción que una sociedad se traza
Fomento a la cultura	Obligatoriedad de incluir el fomento a la cultura en los Planes de Desarrollo	Cultura, educación, sector fiscal, turismo, etc.	
Manifestaciones culturales	Creación de incentivos al desarrollo y fomento de manifestaciones culturales	Muestras artísticas, exposiciones, encuentros y espectáculos en todas las áreas. Manifestaciones folclóricas	

Ámbito de intervención /criterio de análisis (*)	Descripción	Sectores / interrelaciones	Fuente
		<p>Apoyo a la creación de industrias culturales (económicas, fiscales, comerciales)</p> <p>Apoyo en la difusión y comercialización de productos culturales nacionales</p> <p>Formación de públicos (consumidores de bienes culturales)</p>	para el libre desarrollo de la cultura
Creación de instrumentos que garanticen la participación de la ciudadanía como guarda de los derechos culturales		Mecanismos de participación ciudadana en el seguimiento y control el estado	Pisarello, Gerardo (2003). Para garantizar el cumplimiento de los derechos constitucionales es necesario establecer mecanismos de vigilancia y seguimiento de la ciudadanía. Para Álvarez, Dagnino y Escobar (1999), en las políticas culturales no hay consensos absolutos. Esto hace necesarios los mecanismos de participación

(*) Estos temas eran los relevantes para los constituyentes en ese momento histórico (1991), pues formaban parte del proyecto del cambio de un **Estado de Derecho** a un **Estado Social de Derecho**, que implica la inclusión de derechos sociales.