

Documento

Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

3162

LINEAMIENTOS PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL PLAN NACIONAL DE CULTURA 2001 – 2010 “HACIA UNA CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA CULTURAL”

Ministerio de Cultura
DNP : DDS

Versión aprobada

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

Bogotá, D.C., Mayo 10 de 2002

INDICE DEL DOCUMENTO

I. INTRODUCCIÓN.....	2
II. JUSTIFICACIÓN.....	2
A. LA CULTURA COMO BASE DEL DESARROLLO	2
B. ¿DEBE INTERVENIR EL ESTADO EN CULTURA?	6
C. INTERVENCIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO EN LA CULTURA	7
III. EL SECTOR CULTURAL EN COLOMBIA.....	10
A. CARACTERIZACIÓN.....	10
INFORMACIÓN	12
FINANCIACIÓN.....	13
LEGISLACIÓN.....	19
GESTIÓN	19
IV. BASES PARA DEFINIR LA ACCIÓN DEL GOBIERNO: LINEAMIENTOS DE POLÍTICA.....	21
A. FORTALECIMIENTO DEL MINISTERIO	21
B. REORGANIZACIÓN DEL SECTOR.....	22
INFORMACIÓN	22
FINANCIACIÓN.....	24
LEGISLACIÓN	29
GESTIÓN	30
V. RECOMENDACIONES.....	32

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) los lineamientos de política orientados a permitir la sostenibilidad del Plan Nacional de Cultura 2001 - 2010. Se trata de un esfuerzo orientado a fortalecer tanto al Ministerio de Cultura como los procesos del sector, con el fin de aprovechar el potencial que tiene la cultura para fomentar los valores, la creatividad, la cohesión social, el mejoramiento de la calidad de vida y la búsqueda de la paz.

I. INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Cultura fue convocado por el Ministerio de Cultura (MC) en julio de 2000 y formulado por el Consejo Nacional de Cultura (CNC)¹ y el MC con base en una consulta ciudadana que incluyó a 23.000 personas que participaron en 570 foros municipales, 7 regionales, 32 departamentales, 4 distritales, uno nacional y varios foros sectoriales.

El propósito de este proceso fue diseñar políticas que garantizarán la sostenibilidad del sector en el largo plazo. El Plan Nacional de Cultura 2001 – 2010 establece tres campos de política comprometidos con la construcción de ciudadanía democrática cultural: participación, memoria y creación y diálogo cultural. Cada uno de estos campos formula un conjunto de políticas y estrategias que aspiran a constituirse en un marco orientador del sector cultural en la presente década.

El Plan, presentado al país por el Gobierno Nacional el 10 de Diciembre de 2001, reafirma la voluntad del Estado de proveer al país de políticas culturales construidas colectivamente.

II. JUSTIFICACIÓN

A. LA CULTURA COMO BASE DEL DESARROLLO

La Ley General de Cultura, Ley 397 de 1997, acogió la definición de cultura propuesta por la UNESCO: “en su sentido más amplio, la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”.

¹ El CNC es un órgano asesor del MC, presidido por el Ministro de Cultura e integrado por representantes del sector público y

Más allá de esta definición, es preciso valorar la naturaleza siempre cambiante y dinámica de la cultura y señalar como en ella se revelan los modos como los pueblos viven juntos y las maneras como éstos construyen sus memorias, elaboran productos y establecen lazos de confianza que posibilitan que las sociedades funcionen. De hecho, los valores culturales son base para el desarrollo y contribuyen profundamente a la cohesión social.

De otra parte, la cultura es importante por su alto poder de conmover la profundidad del ser humano. Porque ella misma humaniza. Porque es capaz de convocar a los colombianos, más allá de diferencias ideológicas, religiosas y políticas; y porque facilita la cohesión social al fomentar la confianza, la cooperación, la asociación, la corresponsabilidad, la identidad y el respeto a la diferencia.

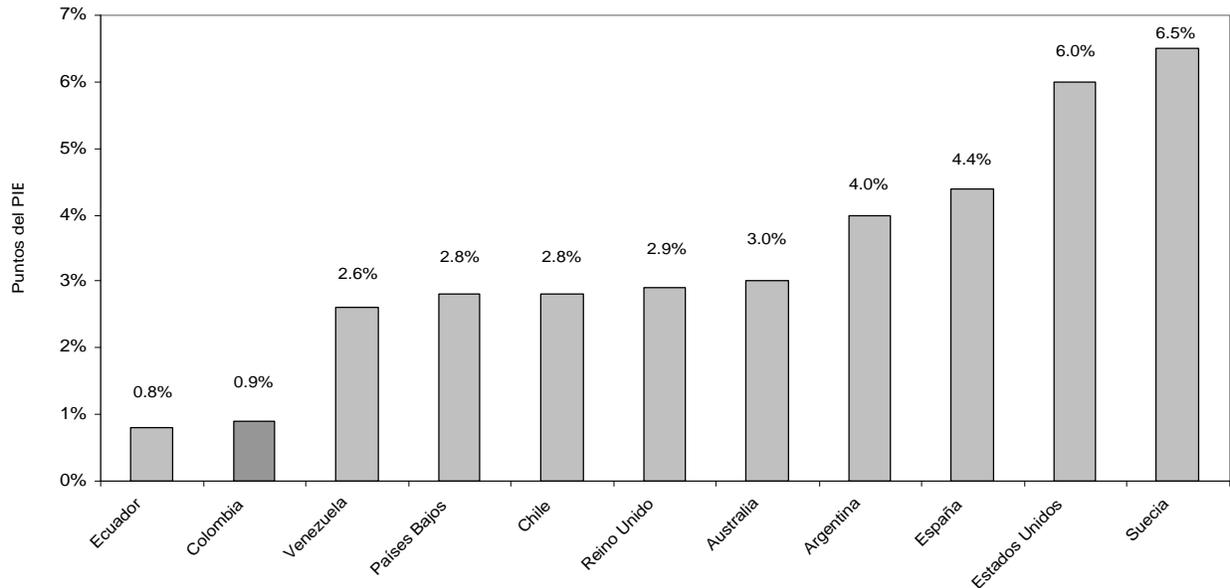
Por último, la cultura genera procesos creativos con un alto potencial de contribuir al crecimiento económico, incide marcadamente sobre el estilo de vida de los grupos sociales, actúa como constructor de memoria e identidad regional y nacional en un mundo cada vez más globalizado, y permite aprovechar creativamente el tiempo libre.

En el caso particular de su relación con la economía, la contribución al PIB de las Industrias Culturales muestra una capacidad significativa de este sector para contribuir en el crecimiento. Para algunos de los países en los que se cuenta con esta información, el aporte al PIB se sitúa en un rango que va desde un poco menos del 1% del PIB en los países más pobres a algo más del 6% en los países más ricos.

El Gráfico No. 1 integra los estudios realizados en España, Colombia y Argentina acerca del aporte de las industrias culturales al PIB. Si bien los estudios no corresponden exactamente a los mismos períodos y tienen metodologías análogas aunque con algunas diferencias, permiten analizar al sector de manera más agregada.²

sociedad civil. Art. 58 y 59 – Ley General de Cultura (Ley 397/97).

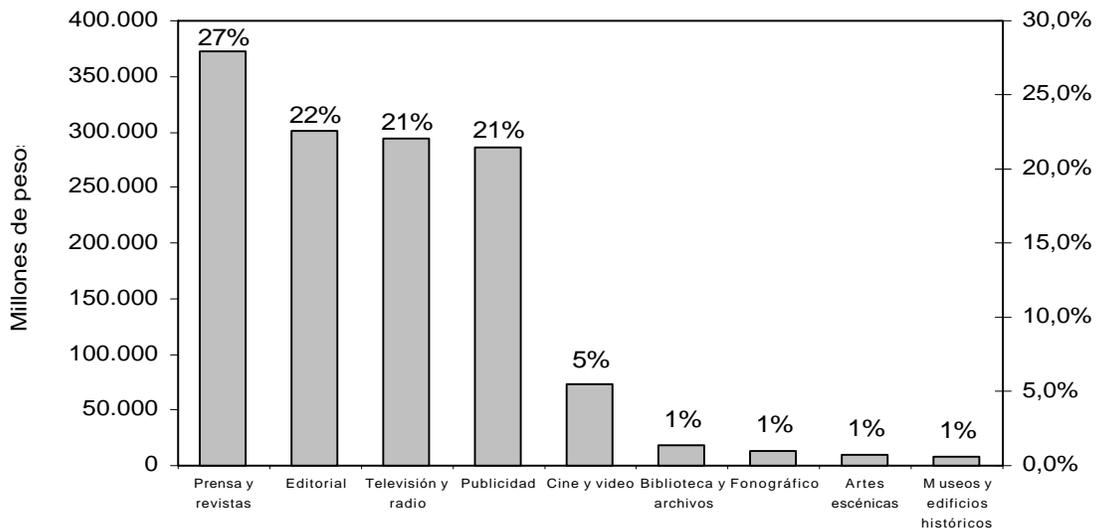
GRÁFICO 1: APOORTE AL PIB DE LAS INDUSTRIAS CULTURALES



Fuentes 1: Madrid – España. María Isabel García, Gracia y otros. Estudio sobre la industria de la cultura y el ocio en España, su aportación al PIB. Departamento de Análisis Económico, Universidad Autónoma de Madrid, fundación. Fuente2. Estudio de Economía y Cultura. MC de Colombia – Convenio Andrés Bello. Fuente 3: Investigación realizada por Octavio Getino.

Para Colombia en el año 1999 el MC y el Convenio Andrés Bello realizaron una investigación sobre la contribución de las industrias culturales al desempeño económico nacional que arrojó el 0,91% de aporte al PIB, tal como lo muestra el gráfico 2:

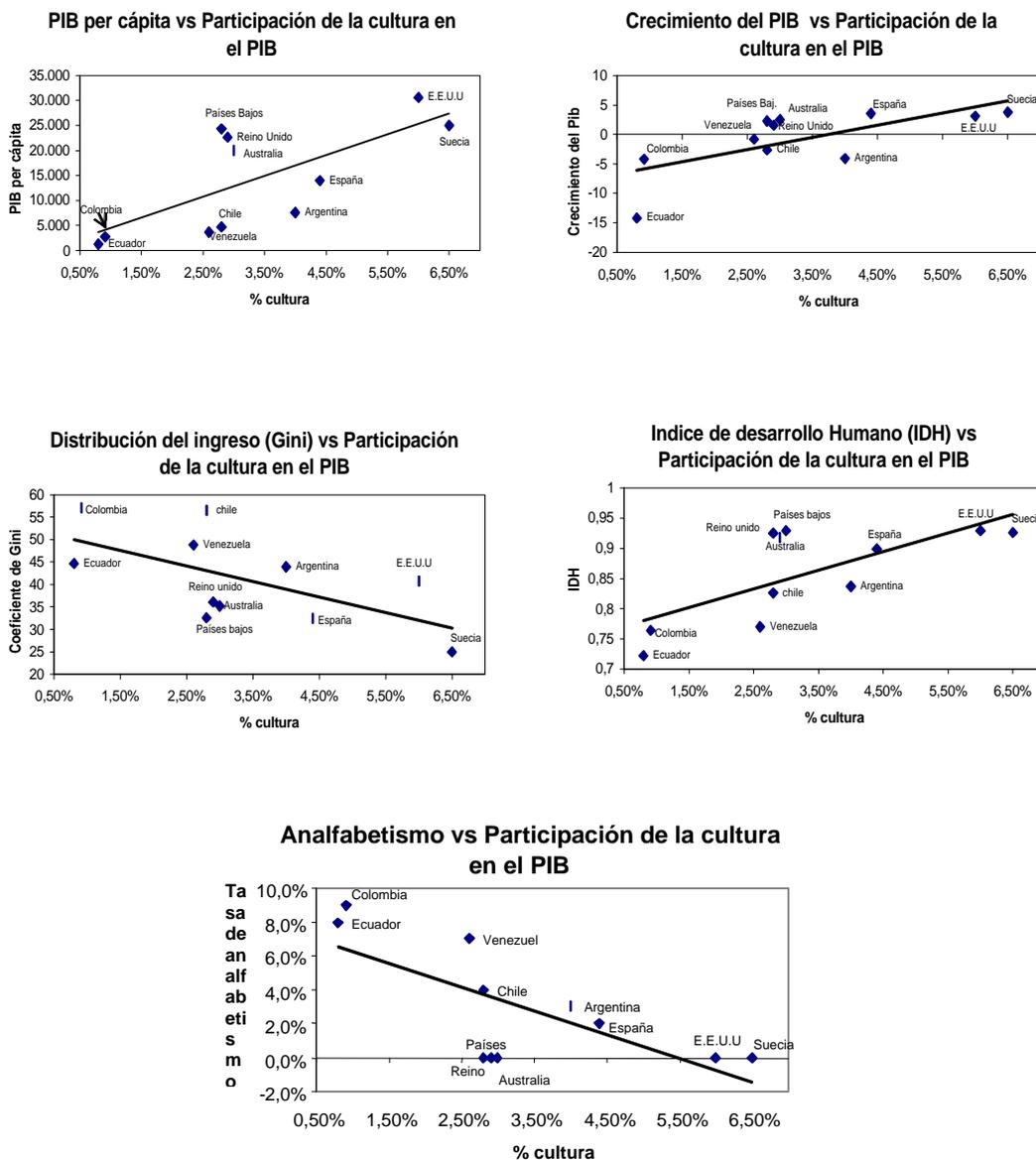
GRÁFICO 2: APOORTE DE LAS INDUSTRIAS CULTURALES AL PIB EN COLOMBIA



Nota: Este porcentaje corresponde al aporte dentro del sector.

Los cinco gráficos que se presentan a continuación muestran la relación de la producción del sector cultura con algunas variables que captan varias dimensiones del desarrollo económico para una serie de países². La producción cultural se expresa como la suma del valor agregado producido por los subsectores culturales (editoriales, industria fonográfica, etc) dividido por el ingreso nacional total (es decir, el porcentaje del PIB que es producido por el sector cultura).

GRÁFICO 3: CULTURA Y DESARROLLO



² Los países incluidos son aquellos para los que se cuenta con información de ambas variables: Ecuador, Colombia, Venezuela, Países Bajos, Chile, Reino Unido, Australia, Argentina, España, USA y Suecia. Es de anotar que se trata de una muestra

Las variables con las cuales se relaciona el producto cultural son el ingreso nacional por habitante, el analfabetismo, el nivel de desigualdad en la distribución del ingreso³ y el grado de desarrollo humano de la población⁴. Estas variables resumen adecuadamente cuatro dimensiones fundamentales del desarrollo económico: riqueza, capital humano, exclusión social y acceso a servicios públicos esenciales⁵.

La evidencia presentada en los gráficos corrobora ampliamente que un mayor grado de desarrollo económico está asociado positivamente con una mayor participación de la cultura en el producto nacional. En efecto, los países que tienen una participación de la cultura en el PIB muy baja, sistemáticamente son los que evidencian el desempeño más pobre en las demás variables. Es más, la línea que se observa en los gráficos, que representa la tendencia de la asociación entre las variables, reafirma lo anterior.

Esta evidencia indica que a mayor participación de la cultura en el PIB: (i) aumenta la riqueza del país (medida por el ingreso por habitante); (ii) aumenta el nivel educativo; (iii) disminuye la desigualdad en la distribución de ingreso; y (iv) aumenta la calidad de vida de las personas. No es sorprendente que se dé esta relación dados los beneficios que genera la cultura, tal como se describió al comienzo de esta sección. Finalmente, y dada la debilidad actual del sector cultura en Colombia, fortalecerlo y desarrollarlo generaría altísimos beneficios para la sociedad en su conjunto.

B. ¿DEBE INTERVENIR EL ESTADO EN CULTURA?

Si bien es cierto que la cultura en si misma genera bienestar, es indispensable que el Estado intervenga en este sector en la medida en que el mercado por si solo no es capaz de explotar todo su potencial, sobre todo porque buena parte de los aportes están por fuera del dominio del mercado⁶.

Esto lo reconoce la Constitución Política de Colombia y la Ley que se deriva de ella al ordenar

bastante heterogénea en términos de nivel de desarrollo económico.

³ La desigualdad en la distribución del ingreso se mide a través del coeficiente Gini, que es una medida de dispersión que varía entre 0, total igualdad en la distribución y 1, total desigualdad.

⁴ Medida por el índice de desarrollo humano, que incluye variables de salud, educación, violencia y acceso a servicios públicos. Varía entre 0 y 1, donde 1 es total desarrollo y 0, ausencia total de desarrollo.

⁵ Es importante aclarar que las relaciones mostradas en estos gráficos no necesariamente implican una causalidad de una variable hacia la otra, pero si miden el grado de asociación estadística entre las dos variables.

⁶ Una gran cantidad de las manifestaciones culturales existentes y que son indispensables para que el sector aporte sus beneficios a toda la sociedad, no existirían sino fuera por el apoyo del Estado. Esto es especialmente cierto en el caso de

al Estado que debe preservar el patrimonio cultural colombiano y apoyar y estimular a las personas, comunidades e instituciones que desarrollen o promuevan las expresiones culturales en el ámbito local, regional y nacional.

Específicamente la Ley General de Cultura define las áreas en las que el Estado debe intervenir y la orientación que le debe dar a las políticas. Estas son: i) impulsar dinámicas de creación, producción y disfrute cultural, al igual que de preservación del patrimonio cultural tangible, intangible y natural; ii) equilibrar la distribución, generación y acceso a los recursos donde prioritariamente se apoyen programas basados en la cooperación, concertación y cofinanciación; iii) democratizar y aumentar la oferta de bienes y servicios culturales de calidad; iv) favorecer la autonomía de las comunidades sobre su desarrollo cultural y aumentar la participación geográfica y poblacional en la vida cultural; y v) estimular las prácticas, tradiciones y saberes empíricos, académicos y científicos que sean autosostenibles.

C. INTERVENCIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO EN LA CULTURA

Con base en lo anterior el Estado ha orientado sus acciones en las últimas décadas a:

- i) Reconocer la diversidad cultural del país como parte constitutiva de la nacionalidad.
- ii) Mejorar la estructura institucional y legislativa del sector.
- iii) Formular lineamientos de política cultural que permitan orientar las acciones del sector.
- iv) Promover la construcción participativa de las políticas culturales.
- v) Desarrollar programas con impacto social.

INSTITUCIONALIDAD

Colcultura, creado en 1968 como ente rector de la gestión cultural oficial y como agente intermediario entre la sociedad civil y el Estado, asumió la responsabilidad de defender, rescatar, preservar y difundir el patrimonio cultural arqueológico, histórico y artístico colombiano. Desde su creación y hasta su liquidación en 1997, estuvo adscrito al Ministerio de Educación Nacional y concentró su acción institucional en proteger el patrimonio; fomentar las artes y las comunicaciones; promover la lectura, el libro y las bibliotecas; y difundir las culturas populares y la investigación.

festivales o de manifestaciones culturales por fuera de las grandes ciudades.

A través de Colcultura la nación propició un progresivo fortalecimiento de la institucionalidad cultural territorial, reflejada en la construcción de casas de cultura, bibliotecas públicas, museos y la creación de las secretarías o institutos de cultura de carácter municipal y departamental que abrieron la puerta a la formulación y desarrollo de políticas culturales en las regiones.

En agosto de 1997 se inicia la liquidación de Colcultura y se crea el MC. El Ministerio inicia su actividad como organismo rector de política cultural y asume la responsabilidad de formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado en materia cultural en concordancia con los planes de desarrollo. Al obtener el rango de Ministerio el sector aumentó su autonomía, su capacidad de convocatoria y su influencia en el ámbito nacional.⁷

Con la creación del Ministerio, 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.

PROGRAMAS

A finales de los ochentas y principios de los noventas, las propuestas de televisión cultural pública como *Aluna*, resultado de las “Jornadas Regionales de Cultura Popular”, y *Yuruparí* sirvieron como preludeo del sector en la Constitución Política de 1991 para reconocer desde el Estado la diversidad cultural del país. Estos y otros esfuerzos tanto nacionales como regionales y locales lograron plasmarse después en la Constitución de 1991.

De la misma manera, la Presidencia de la República a través de Colcultura convocó, a mediados de los noventas, el programa CREA una expedición por la cultura colombiana, que abrió durante más de cinco años nuevos escenarios de diálogo entre las culturas y las regiones gracias a una serie de encuentros municipales, departamentales, regionales y nacionales. Estos diálogos lograrán abrir la cultura hacia todo tipo de manifestaciones.

⁷ Esto lo demuestra el ser miembro del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y su participación en escenarios internacionales estratégicos para el diseño de políticas culturales.

Posteriormente, y desde su creación en 1997 a través de la Ley General de Cultura (Ley 397/97), el Ministerio ha realizado programas orientados a fomentar y conservar la creación y el patrimonio cultural de la Nación, iniciativas que le han merecido al país reconocimiento internacional⁸.

Entre los programas más destacados se encuentran los programas de bandas, de músicas populares, de coros, de estímulos a la creación y la investigación, de alfabetización audiovisual, de concertación de actividades artísticas y culturales, de infraestructura cultural -LA CASA GRANDE-, de radio ciudadana y comunitaria, de investigación en ciencias sociales, de salas concertadas, de publicaciones y preservación de parques arqueológicos del Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH-, de la Red de Organizaciones Culturales de la Infancia y la Juventud, de la convocatoria cinematográfica, de preservación de monumentos nacionales, de redes nacionales de museos, bibliotecas y archivos coordinadas por el Museo Nacional, Biblioteca Nacional, el Archivo General de la Nación y otros.

LEGISLACIÓN

La Constitución de 1991 afirmó el papel de la cultura como: fundamento de la nacionalidad, como una dimensión especial de desarrollo, como un derecho de la sociedad y como una instancia que identifica a Colombia como un país multiétnico y pluricultural. La Carta Política garantiza los derechos culturales y proporciona los marcos normativos para el desarrollo legislativo del sector.⁹

Simultáneamente, la formulación de la Ley General de Cultura emprendida por Colcultura convocó la participación de miles de colombianos con el propósito de definir la política cultural. Su sanción dio origen a la creación del MC y amplió la acción del Estado hacia otras áreas que entonces se encontraban desprovistas de su atención¹⁰.

La Ley General también reafirmó el compromiso del Estado con la descentralización, al poner

⁸ Colombia ha sido ubicada a la vanguardia de las políticas culturales en la región. Fue Vicepresidente del Grupo de Países de América Latina y El Caribe -GRULAC- de la UNESCO, Miembro del Comité del Patrimonio Mundial y participa en foros y reuniones internacionales de la UNESCO, la Conferencia Iberoamericana de Cultura, el Foro de Ministros de Cultura de América Latina y El Caribe y la Red Internacional de Políticas Culturales -RIPC-. Adicionalmente en Julio de este año, el país será sede de la Primera Reunión de Ministros de Cultura en el Ámbito de la OEA.

⁹ Son artículos constitucionales referidos a la Cultura el 2º, 7º, 8º, 10º, 13º, 16º, 26º, 44º, 61º, 63º, 67º, 68º, 70º, 71º, 72º, 76º, 77º, 95º, 171º, 176º, 311º, 313º, 328º, 330º, 333º, entre los más explícitos. Además se han formulado otras legislaciones relacionadas con el libro, la propiedad intelectual, el espacio público, el estatuto de televisión, los pueblos indígenas, las comunidades negras, entre otras.

¹⁰ La Ley 397/97 define los principios fundamentales y definiciones del sector y la acción del Estado con el patrimonio cultural

en marcha el Sistema Nacional de Cultura (SNCu) como una estrategia 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 artes¹¹.

De otra parte, desde 1969 el Gobierno Nacional, con el objeto de orientar la acción cultural, ha elaborado nueve documentos CONPES de cultura. En éstos se tratan temas relacionados con la adquisición de instrumentos musicales, financiación de la cultura, programas de capacitación a directores y músicos de bandas y de asistencia técnica para el desarrollo cultural. Sólo el CONPES número 2552 de 1991 trata de manera agregada sobre políticas culturales (ANEXO 1: CONPES elaborados).¹²

Finalmente, cabe señalar como la Ley 60 de 1993 en su momento y su reciente reforma (Ley 715 de 2001) aseguran que recursos de participaciones a las entidades territoriales sean destinados a la financiación de bienes y servicios culturales.¹³

III. EL SECTOR CULTURAL EN COLOMBIA

A. CARACTERIZACIÓN

Aunque ha ganado importancia en los planes de desarrollo territorial y visibilidad frente al sector educativo al cual tradicionalmente estuvo supeditada la cultura, es un sector que está en proceso de construcción. En esencia el sector lo encabeza el MC, aunque su radio de acción no contempla otras áreas importantes para el sector como arquitectura y turismo cultural, y está configurado por el conjunto de manifestaciones, creadores, productores, investigadores, gestores, instituciones, asociaciones y empresas dedicados a la producción y consumo de bienes y servicios culturales.

Al sector lo conforman básicamente tres tipos de instituciones. En primer lugar las *instituciones públicas* en cabeza del MC y cuya función es la de ejecutar las políticas del sector. Además del Ministerio, las otras entidades públicas son las adscritas y vinculadas al MC, academias, organismos autónomos y vinculados a otros ministerios, organismos asesores, entidades territoriales, instituciones

de la Nación, el fomento a la creación y la gestión cultural.

¹¹ Los fondos mixtos convocan capital público y privado para financiar iniciativas culturales. Hoy, el país cuenta con 35 fondos mixtos territoriales y con el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica “Proimágenes en movimiento”.

¹² En el anexo 1 están relacionados los documentos CONPES elaborados hasta la fecha.

¹³ Ley 715/01- Capítulo II – Numeral 76.8

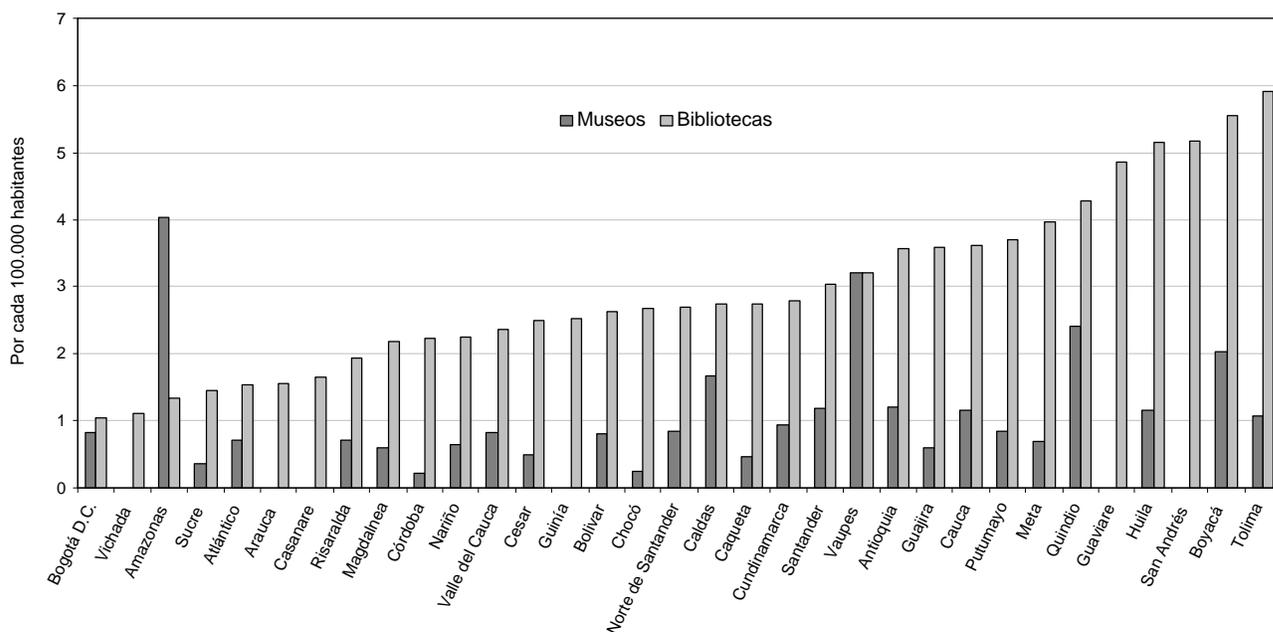
educativas, bibliotecas, archivos, teatros y museos. En segundo lugar los *agentes culturales* encargados de la producción y consumo de bienes y servicios culturales, los cuales incluyen a los artistas, las fundaciones, ONG's, asociaciones, industrias culturales, instituciones educativas y empresas privadas. Y finalmente los *espacios culturales* que son los lugares donde suceden los intercambios y que está conformado por las fiestas, festivales, teatros y otras manifestaciones culturales. (ANEXO 2: Entidades con funciones culturales y lugares de patrimonio cultural en el país).

El sector se ha caracterizado por una gran dispersión y una enorme dificultad para coordinarse y pensar a largo plazo lo que refleja un débil crecimiento y una dificultad para capitalizar socialmente los procesos culturales. Esto se observa, por ejemplo, al contrastar la gran variedad de instituciones culturales con su rápida desaparición una vez creadas, por su enorme dificultad para mantenerse, o por el contraste entre la creciente importancia de la cultura en los planes de desarrollo y la escasez de recursos para financiarla. De la misma manera esto se ha reflejado en la inequidad en el acceso de bienes culturales en el país tal como lo muestra el siguiente Cuadro y el Gráfico 4:

CUADRO 1: NÚMERO TOTAL DE MUSEOS Y BIBLIOTECAS POR DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTOS	MUSEOS BIBLIOTECAS		DEPARTAMENTOS	MUSEOS BIBLIOTECAS	
1 Vichada	0	1	17 Magdalena	8	29
2 Amazonas	3	1	18 Meta	5	29
3 Guanía	0	1	19 Córdoba	3	30
4 Vaupes	1	1	20 Caldas	19	31
5 Arauca	0	4	21 Atlántico	16	34
6 San Andrés	0	4	22 Nariño	11	38
7 Casanare	0	5	23 Norte de Santander	12	38
8 Guaviare	0	6	24 Cauca	15	47
9 Chocó	1	11	25 Huila	11	49
10 Sucre	3	12	26 Bolivar	17	55
11 Caqueta	2	12	27 Santander	24	61
12 Putumayo	3	13	28 Cundinamarca	21	62
13 Guajira	3	18	29 Bogotá D.C.	55	71
14 Risaralda	7	19	30 Boyacá	28	77
15 Cesar	5	25	31 Tolima	14	77
16 Quindio	14	25	32 Valle del Cauca	36	102
			33 Antioquia	67	197
			TOTALES	404	1.185

GRÁFICO 4: CONCENTRACIÓN DE MUSEOS Y BIBLIOTECAS EN COLOMBIA



Fuente: MC.

INFORMACIÓN

El sector tiene grandes deficiencias para articular, acceder y actualizar la información. Este hecho le impide contar con instrumentos adecuados para planear, administrar y evaluar el sector. A ello se le suma la dispersión, baja cobertura, poca cuantificación y deficiencias en la calidad y confiabilidad de la información.

El Sistema Nacional de Información Cultural (SINIC), concebido como un sistema de información descentralizado coordinado por el MC, ha tenido un desarrollo lento y desigual. Sin embargo, continúa siendo la alternativa más viable para mejorar la información cultural, como se explica más adelante.

Específicamente, los factores que más afectan la organización, actualización y acceso a la información cultural son:

1. El sector cultural no es un sector suficientemente medido e investigado: no se tienen cuantificadas ni priorizadas las iniciativas, necesidades, potencialidades y logros culturales en el país; son pocas las estadísticas e indicadores que puedan medir con precisión el impacto de las políticas culturales; se

ignora quiénes y cuántos son artistas en Colombia; y es limitada la información sobre patrimonio intangible del país, tal como las tradiciones orales, musicales, escénicas, festivales, carnavales, lenguas, técnicas arquitectónicas y artesanales.

2. Se desconoce la desagregación y regionalización de la inversión nacional por subproyectos, regiones, sectores y programas, lo cual impide hacer un mejor seguimiento al desempeño del sector. Además, no hay criterios claros ni sistematizados para acceder, seleccionar y distribuir los recursos asignados en los programas de inversión nacional. (ANEXO 3: programas nacionales).
3. Se carece de un sistema eficiente de información, lo que genera que el sector no se proyecte con fuerza en el escenario internacional; que todas las solicitudes regionales no se consoliden impidiendo generar marcos comparativos por sectores, regiones, instituciones, productos o servicios; que la información cultural de la Nación se concentre en algunas ciudades y circule poco; y que se desconozcan los proyectos culturales que han generado grandes beneficios sociales que puedan replicarse total o parcialmente.
4. Las redes de instituciones y servicios culturales (bibliotecas, museos y archivos) no están suficientemente conectadas. Además, la mayoría del sector no se ha apropiado de las nuevas tecnologías para acceder y generar información.

En síntesis, la insuficiente información, su desactualización y la dificultad para circularla redundan en que sea difícil hacer un adecuado seguimiento al desempeño del sector y en consecuencia, mejorar la toma de decisiones de política.

FINANCIACIÓN

Los recursos presupuestales de inversión nacional asignados al MC, con su correspondiente PAC, no han sido suficientes para atender las 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 el 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.

**CUADRO 2: PORCENTAJE DE ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN DEL
GOBIERNO NACIONAL ASIGNADO AL MINISTERIO DE CULTURA**

(Valores constantes a 2002)

AÑO	GOBIERNO NACIONAL (\$ billones de 2002)	MINISTERIO DE CULTURA (\$ millones de 2002)	% asignado MC
1996	11.602	40.826	0.35
1997	10.968	27.289	0.25
1998	9.261	70.003	0.76
1999	8.691	42.642	0.49
2000	6.993	11.773	0.17
2001	11.175	24.854	0.22

Fuente: DNP: DIFP

A la par con las restricciones fiscales que ha tenido que enfrentar el Gobierno se han unido a los problemas institucionales y de gestión del sector, los cuales también han contribuido a reducir las asignaciones presupuestales al MC. A la dificultad para conseguir recursos se suma el problema de la gran cantidad de funciones y áreas que tiene que atender.

El Gobierno ha destinado durante la última década cerca de 400 mil millones de pesos¹⁵, a la financiación de la inversión en el sector cultural. En la primera mitad de los 90's, lo hizo a través del Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura) y, posteriormente, por medio del Ministerio de la Cultura. Esta cifra representó el 0.3% del total del presupuesto de inversión del Gobierno central durante el mismo período.

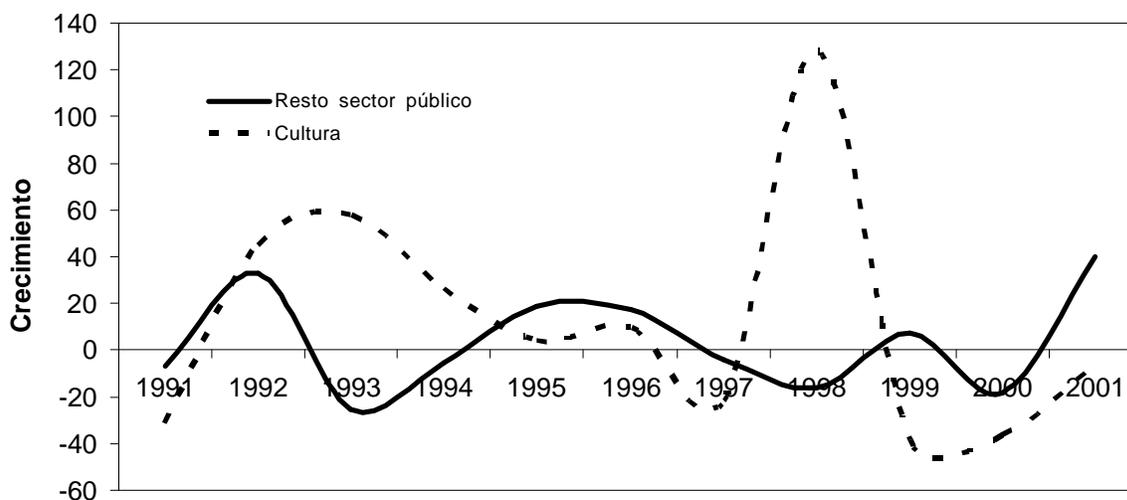
Los datos disponibles muestran que el aumento real de los recursos para cultura se ha movido de la misma manera que el presupuesto total (Gráfico 5). Entre 1991 y 1995 el crecimiento del presupuesto para el sector estuvo por encima del observado en los demás sectores. Sin embargo, los recursos fueron disminuyendo desde 1993 hasta 1997, para luego dar un salto en 1998, año de la creación del Ministerio, (creció 127%), en parte por los recursos destinados a mantenimiento de monumentos nacionales, que fueron transferidos desde el Ministerio de Transporte al de Cultura. Si bien haberle

¹⁵ Pesos constantes de 2002.

dato rango ministerial a la cultura con la creación del Ministerio fue un acierto, haberle incrementado en tal magnitud los recursos a una institución tan joven y débil en la parte financiera limitó tanto su credibilidad en materia presupuestal como su acceso futuro a recursos de inversión.

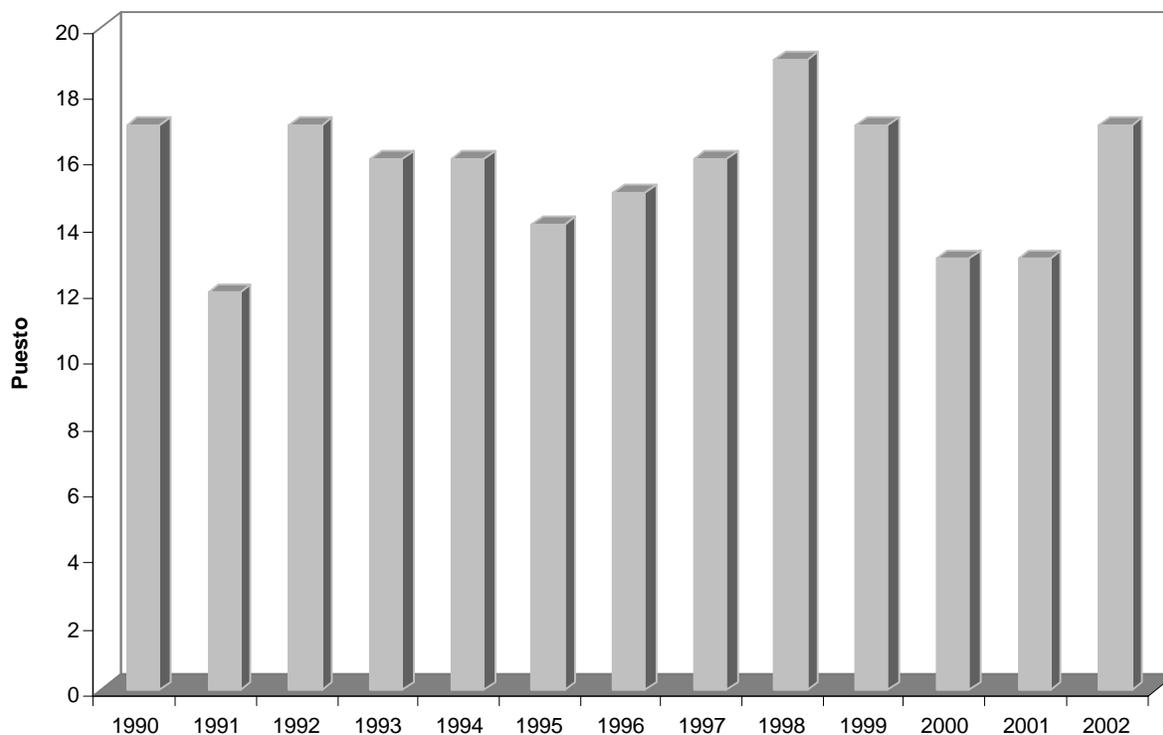
Además de lo anterior, en los últimos años el crecimiento del presupuesto de inversión del sector ha sido negativo como consecuencia del ajuste fiscal, aunque su tendencia decreciente ha ido revirtiéndose desde el año 2000.

GRÁFICO 5: CRECIMIENTO REAL DE LA INVERSIÓN DEL SECTOR CULTURA VS RESTO DE SECTOR PÚBLICO



Si miramos la posición relativa como porcentaje del sector en el total del presupuesto de inversión para cada año, podemos observar que dentro de los sectores en los cuales se reparte el presupuesto, el cultural ha oscilado entre el puesto 13 y el 19 de un total de 30 sectores (Gráfico 6) (ANEXO 4: Presupuesto General de Inversión de la Nación por ministerios 1997-2002), lo cual lo califica como un sector de importancia media en las decisiones de inversión del Estado Colombiano. Desde 1998 ha ganado participación en el presupuesto hasta alcanzar niveles similares a los de comienzos de la década y a los del año de creación del Ministerio.

GRÁFICO 6: POSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE CULTURA CON RESPECTO A LOS OTROS SECTORES*

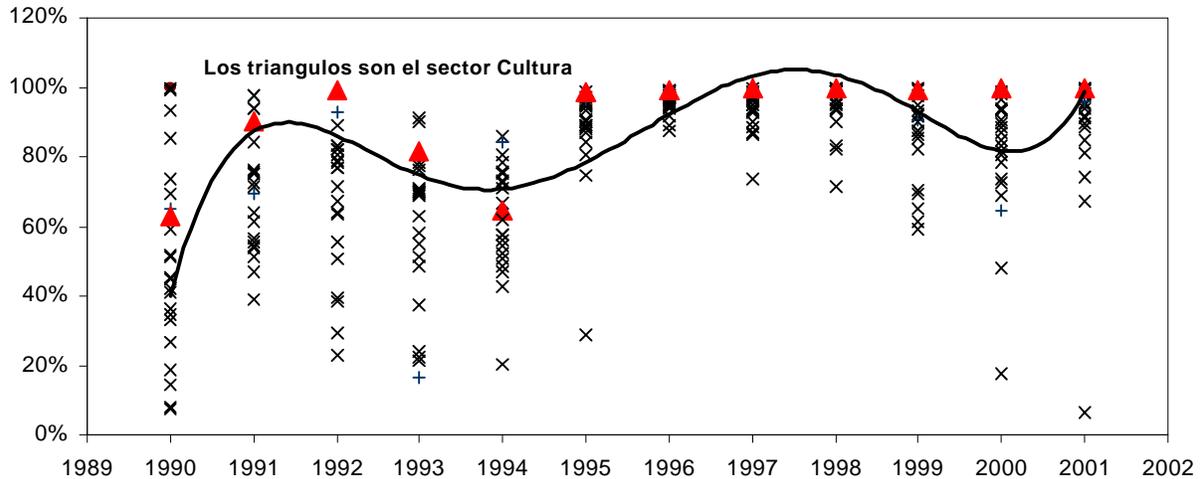


Fuente: DNP-DIFP, cálculos DDS

* Se ordenaron de menor a mayor según su participación en el presupuesto total. Un mayor puesto significa mayor participación relativa.

La gestión en la ejecución de los recursos del sector, medida como el porcentaje ejecutado frente al presupuesto asignado, indica que han tenido buenos niveles de ejecución, elevados (Gráfico 7). Esto ubica al sector, y en promedio, entre los de mejor gestión, con una ejecución por encima del promedio. No obstante, hay que tener en cuenta que el ajuste fiscal ha dejado al ministerio con los recursos que le son indispensables y que, en consecuencia, son lo que mejor ejecuta. Así mismo, hay recursos que corresponden a convenios que suscribe el ministerio con otras entidades y que se consideran ejecutados al momento de transferir los recursos así todavía no se hayan efectivamente utilizados.

GRÁFICO 7: PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO EJECUTADO CON RESPECTO AL ASIGNADO POR SECTOR



Fuente DNP: DIFP, cálculos DDS

Es preciso advertir que el Ministerio atiende un gran número de áreas. Entre éstas se encuentran los 12 museos que tiene a su cargo y los 1089 monumentos nacionales (ANEXO 5: Monumentos Nacionales) que en su mayoría recibiera de INVÍAS por efectos de la ley 397/97.

Además de lo mencionado anteriormente, tiene problemas adicionales para conseguir financiación:

1. No existe un registro que permita identificar y consolidar el total de los recursos y las fuentes de financiación de cultura en el país. Esto impide hacer una buena programación presupuestal y realizar un adecuado análisis de la gestión. El siguiente cuadro (Cuadro 3) muestra las fuentes de financiación identificadas en el sector:

CUADRO 3: POSIBLES FUENTES DE FINANCIACIÓN

FUENTE		CARACTERÍSTICA
1	Recursos de inversión nacional	Recursos nacionales del presupuesto general de la nación asignados a los proyectos nacionales que ejecuta el Ministerio de Cultura
2	Programas especiales	Plan Colombia y Red de Solidaridad
3	Recursos propios	1) Recursos generados por la Estampilla Procultura 2) Impuestos a espectáculos públicos 3) Venta de servicios o productos ofrecidos por entidades del sector
4	Transferencias ICN	Transferencias de los ingresos corrientes de la nación para apoyar entidades públicas y privadas
5	Proyectos específicos de otros Ministerios y de instituciones	Banco de la República, Colciencias, Colfuturo, Fondo Nacional de Regalías, Plante, Comisión Nacional de Televisión, otros
6	Participaciones ICN	Participaciones de los ingresos corrientes de la Nación a departamentos, municipios y distritos
7	Créditos	Créditos blandos otorgados por el IFI
8	Recursos internacionales	1) Convenios bilaterales y de cooperación internacional 2) Créditos internacionales
9	Sector privado	Aportes del sector privado

2. La falta de reglamentación y definición de criterios ha dificultado el acceso equitativo y eficiente de los recursos como por ejemplo el Programa Nacional de Concertación de Actividades Artísticas y Culturales.
3. Los recursos provenientes de la venta de productos y servicios culturales no quedan como propiedad de quien los produce, lo cual desincentiva la producción de bienes y servicios culturales. Específicamente el Museo Nacional de Colombia, la Biblioteca Nacional de Colombia y otras instituciones culturales nacionales tienen limitaciones para gestionar y conseguir recursos adicionales o para quedarse con los producidos por las propias actividades, por no contar con personería jurídica y autonomía financiera y administrativa¹⁶.
4. Falta racionalidad en la planeación de la inversión cultural. Esto genera que no haya claridad en los mecanismos y criterios sistematizados para seleccionar, distribuir y hacer seguimiento a los recursos de inversión nacional. Además de la utilización de los recursos en infraestructura, muchas veces no corresponde a los criterios de rentabilidad económica y social (ANEXO 6: Comparativo presupuesto nacional vs. presupuesto MC).

¹⁶ Un ejemplo de esto último, es el caso de los Teatros Colón y del Delia Zapata que no pueden quedarse con sus ingresos por taquilla sino que deben consignarlos en el Tesoro.

5. Falta gestión para la consecución de recursos físicos y financieros adicionales a través de fuentes de cooperación internacional y otras fuentes externas.
6. Los fondos mixtos de cultura tienen dificultades de sostenibilidad debido a que sus recursos son limitados y variables, y a la no generación de recursos propios. (ANEXO 7: Aportes de la nación a Fondos Mixtos).

LEGISLACIÓN

La legislación es la base fundamental para la organización del sector en la medida en que define el marco general de operación de la cultura. En esta materia las principales barreras al desarrollo del sector se encuentran en:

1. El escaso conocimiento de la legislación cultural genera tropiezos para el desarrollo del sector; desarticulación intersectorial entre la legislación cultural nacional e internacional; y ausencia de mecanismos que garanticen la aplicación de la ley de manera descentralizada.
2. Se carece de un marco legislativo que integre y facilite especialmente la financiación de la actividad cultural en el país.
3. Muchos de los artículos de la Ley 397 no están reglamentados todavía.
4. Ha faltado una estrategia legislativa consistente con las necesidades del Sector.

GESTIÓN

La gestión cultural comprende la articulación, dirección y coordinación de la planeación, ejecución y evaluación de programas, procesos, asociaciones, instituciones y actores culturales. La gestión es el mecanismo por el cual el estado organiza todos los procesos para que cumplan con los objetivos para los cuales fueron formulados. En consecuencia, en épocas de restricciones fiscales la gestión se hace aún más importante como mecanismo para compensar la falta de recursos.

Asegurar entonces la sostenibilidad de los programas implica resolver los problemas que se presentan en las siguientes áreas:

1. En general el personal que gestiona, formula y evalúa los planes culturales en departamentos y municipios es heterogéneo, variable y en muchos casos no tiene el nivel de calificación requerida. Esto conlleva a un enfoque operativo improvisado y carente de planeación, a que se desconozcan los procesos presupuestales que intervienen en cultura y las fuentes de recursos y mecanismos para generarlos o conseguirlos, y a que exista escasa formulación y gestión de proyectos de cooperación cultural entre las regiones, entidades nacionales y organismos internacionales.
2. La mayoría de los programas de educación formal, no formal e informal en gestión cultural y campos afines¹⁷ son de baja calidad, no corresponden a un estudio técnico de las características que la formación debe tener en este campo y los egresados no han contribuido a una mejor planeación y gestión.¹⁸
3. Desarticulación entre los planes culturales tanto en las regiones, como entre la nación y las regiones.¹⁹ Así mismo hay debilidad institucional del Estado para promover autonomía en las regiones para que planeen, financien y gestionen su política cultural²¹.
4. La descentralización administrativa, financiera y política del sector cultural es incipiente. Aún hace falta consolidar las condiciones y acompañamiento para que la localidad autogestione, autodetermine y autofinancie sus programas culturales. Es importante señalar que la metodología para participar en el Programa Nacional de Concertación no responde a las diferentes necesidades culturales del país.
5. La ausencia de instituciones formales como gremios, asociaciones y cooperativas le quita fluidez al desarrollo del sector.

¹⁷ Cerca de 30 instituciones de educación superior en 12 ciudades del país, ofrecen programas formales y no formales relacionados con la gestión cultural.

¹⁸ MC y Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales —CIDER— de la Universidad de los Andes. Diagnóstico del proceso de planeación cultural. MC, Bogotá, 2000.

¹⁹ Aunque acaba de formularse el Plan Nacional de Cultura 2001-2010, hace falta un largo proceso de orientación y articulación de la Planeación Cultural Territorial. Tan sólo 11 departamentos han formulado planes de desarrollo cultural y el 15% de los municipios del país tienen sus propios planes culturales.

²⁰ Aunque acaba de formularse el Plan Nacional de Cultura 2001-2010, hace falta un largo proceso de orientación y articulación de la Planeación Cultural Territorial. Tan solo 11 departamentos han formulado planes de desarrollo cultural y el 15% de los municipios del país tienen sus propios planes culturales.

²¹ En solo 576 municipios se tiene Casa de Cultura. Los demás municipios, cerca del 45%, no cuentan con oficina de cultura ni con un coordinador responsable de la gestión cultural local.

6. El Ministerio ha carecido de una política formal para conseguir recursos y optimizar su ejecución. Adicionalmente, los proyectos que están bajo su responsabilidad no son objeto de un adecuado seguimiento y evaluación.

IV. BASES PARA DEFINIR LA ACCIÓN DEL GOBIERNO: LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Las dificultades descritas en la sección anterior imponen grandes retos al sector para que se desarrolle y consolide. Potenciar los beneficios que la cultura puede aportar al país supone reorientar al sector bajo unos claros lineamientos de política y emprender unas acciones muy concretas.

Para alcanzar los objetivos descritos en el Plan Nacional de Cultura 2001-2010 la política debe estar organizada bajo dos principios fundamentales:

- i) El sector debe estar coordinado y liderado por una institución que concentre la responsabilidad y rinda cuentas por sus acciones. Esta entidad debe ser el MC, razón por la cual debe fortalecerse siguiendo las acciones que se describen más adelante.
- ii) La reorganización del sector debe hacerse orientándolo al cumplimiento del Plan Nacional de Cultura. Esto supone adelantar acciones en cuatro áreas, tal como se describirá en la segunda parte de esta sección.

A. FORTALECIMIENTO DEL MINISTERIO

Para que pueda cumplir con el objetivo de liderar la coordinación e implementación del Plan Nacional de Cultura, el MC debe realizar las siguientes acciones:

- i) Presentar la propuesta y plan de acción para adecuar su estructura y funcionamiento para poder responder a las tareas que le impone este documento. Esto deberá hacerlo bajo criterios de transparencia, calidad, eficiencia y cobertura (ANEXO 8: Estructura MC).

- ii) Crear una instancia de coordinación técnica del Plan Nacional de Cultura dentro del Ministerio, con el objeto de orientar la implementación, monitoreo, evaluación y actualización de dicho Plan.

- iii) Presentar la reglamentación en lo referente a cultura de la Ley 715 “por la cuál se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros” .

- iv) Elaborar un plan de acción que contenga los lineamientos de cómo va a apoyar los procesos de planeación regionales (planes estratégicos sectoriales, municipales y departamentales) y la gestión cultural de los municipios, casas de la cultura, fondos mixtos, bibliotecas, museos municipales y otras instituciones y sectores y la articulación de dichos procesos con el Plan Nacional de Cultura.

- v) Reglamentar el Programa Nacional de Concertación de actividades artísticas y culturales. Dicha reglamentación debe especificar los criterios de selección premiando los aportes propios, la asociatividad entre municipios y el impacto del proyecto sobre el desarrollo del sector. Debe también ajustar el mecanismo de convocatoria pública para que garantice la transparencia y equidad en la asignación y distribución de los recursos y debe establecer metodologías de seguimiento y evaluación física y financiera de los proyectos seleccionados.

- vi) Evaluar y reestructurar el Sistema Nacional de Cultura (SNCu).

- vii) Implantar procesos de seguimiento y evaluación física, financiera y de impacto a los programas y proyectos a cargo del Ministerio y de sus entidades adscritas y vinculadas.

B. REORGANIZACIÓN DEL SECTOR

INFORMACIÓN

Para que el sector pueda contar con información veraz, oportuna y actualizada para mejorar su

desempeño, los esfuerzos en esta materia deben concentrarse en el rediseño del SINIC de manera que le permita al Ministerio liderar los procesos de información a través de un mecanismo integral de captación, registro, organización y suministro de datos. Los procesos deben convertir la producción y utilización de la información en una práctica constante, dirigida a mejorar la toma de decisiones en el sector. Para ello el MC debe presentar planes de acción para desarrollar las siguientes áreas:

ESTADÍSTICAS E INDICADORES: EL SINIC debe elaborar un plan que recoja propuestas para la construcción de indicadores, metodologías de compilación y actualización de la información, y mecanismos de difusión y utilización de los datos. Así mismo, en colaboración con el DNP, debe diseñar indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan medir el desempeño del sector y el impacto de las políticas.

Adicionalmente, en colaboración con el DANE, debe elaborar la creación y seguimiento de la cuenta satelital del subsector cultura y la generación de estadísticas especializadas del sector.

PROYECTOS DE INVERSIÓN NACIONAL : Reagrupar y reducir, en colaboración con el DNP, los proyectos de inversión nacional inscritos en el BPIN. Igualmente debe inscribir, con suficiente anticipación, los proyectos claves para el desarrollo futuro de este documento y del sector.

BANCO DE PROYECTOS CULTURALES (BANCULT): Es un sistema integrado de información que sirve como insumo para la toma de decisiones. En él podrán registrarse proyectos, priorizarlos, evaluarlos e identificar los que hayan tenido éxito para así armar el banco de proyectos exitosos en el sector.

El MC, con la ayuda del DNP, deben ser los responsables de desarrollar el BANCULT. Para ello, deberán diseñar las fichas de información, las metodologías de inscripción de proyectos, y los métodos de evaluación y generación de información que incida en el presupuesto del MC.

AGENDA DE CONECTIVIDAD DEL SECTOR CULTURAL: El Gobierno Nacional mediante la Directiva Presidencial 02/00 crea la Agenda de Conectividad, cuyo objetivo es que las entidades del Estado ofrezcan servicios de información a la ciudadanía en general, mediante el uso de herramientas tecnológicas. Dentro de este marco, y siguiendo sus directrices, la agenda de conectividad del sector cultura debe aprovechar las tecnologías de Información existentes (Internet, Intranet,

Extranet, redes de comunicaciones, etc.), y agrupar las herramientas interactivas que permitan al público en general tener acceso a la información en línea. En especial, debe poner en línea a las bibliotecas, archivos, museos, teatros, bandas, medios ciudadanos y comunitarios y otras organizaciones del sector en el país, debe reestructurar la página de Internet del Ministerio para convertirla en la base de un portal de las culturas colombianas y explorar la posibilidad de establecer centros de internet social al interior de las instituciones culturales.

CARTOGRAFÍA CULTURAL DE COLOMBIA: Contiene la información georeferenciada para reforzar la toma de decisiones de política e información que describe la vida cultural del país y del sector. El MC y el DANE, en asocio con las entidades territoriales, debe desarrollar los siguientes elementos:

- a. Atlas Cultural de Colombia: mapas de productos, agentes y servicios, procesos culturales.
- b. Censo de Creadores, Investigadores y Trabajadores de la Cultura: Caracteriza los participantes en el sector y su condición socioeconómica . Esta información debe servir de insumo para orientar decisiones presupuestales y reglamentar las actividades del sector. Ello es esencial, pues no hay datos concretos de cómo está conformado el sector cultural.
- c. Calendario de Eventos Culturales: Es el inventario de la actividad cultural del país y debe servir como base para establecer sinergias entre los distintos eventos y movilizar el turismo cultural.
- d. Directorio de creadores, investigadores, trabajadores de la cultura e Instituciones Culturales: Recopila la totalidad de los individuos y de las instituciones culturales públicas y privadas en el país y debe ayudar a articular sus iniciativas.

FINANCIACIÓN

La financiación de la actividad cultural debe dirigirse a identificar y aprovechar eficientemente las fuentes disponibles para que sean utilizadas en las actividades de mayor impacto. Las prioridades en este campo son:

FOMENTO A LAS INDUSTRIAS CULTURALES. Las industrias culturales²² se caracterizan por ser vehículos donde se genera diálogo intercultural, conocimiento, creatividad, información, procesos educativos, entretenimiento y se construyen sociedades más democráticas y participativas. Para ello desarrollan actividades de producción y comercio de bienes y servicios culturales y son agentes privados y públicos que custodian la memoria, creatividad y las identidades nacionales. Los sectores industriales y artesanales son motores de inversión, de transformación de insumos, son fuente de empleo, generan valor agregado e impulsan el crecimiento de las exportaciones.

Dadas las anteriores características, la intervención del Estado en este campo debe centrarse en:

a. *Protección de derechos de autor:* La violación de los derechos de autor desestimula la creación al reducir los ingresos de quienes derivan su sustento de esta actividad. Por ello es indispensable combatir la piratería a través del apoyo a las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor, fortalecer el Convenio Antipiratería y las actividades que este realice.

b. *Incentivos fiscales:* Los incentivos tributarios deben dirigirse a estimular la producción de aquellos bienes que la sociedad considera meritorios. Este es el caso de algunos bienes culturales para los cuales los incentivos tributarios han demostrado tener un impacto positivo sobre el desarrollo de las industrias culturales como es el caso de la Ley General del Libro sobre la industria editorial en Colombia. Esta situación demanda del Estado una atención especial para revisar las cargas tributarias a los espectáculos públicos de carácter cultural y evaluar la conveniencia de crear exenciones de impuestos al comercio exterior, al valor agregado y a la renta para las actividades del sector²³.

c. *Otras líneas de fomento:* Los recursos que el estado destine a la promoción de las industrias culturales deben dirigirse a buscar mejores condiciones financieras para las industrias a fomentar procesos de formación artística y técnica, a investigación, a fortalecer las asociaciones de creadores, productores y distribuidores, a ampliar con calidad la cobertura de su

²² Para articular dimensiones tan abstractas como la cultura, el arte, la creación o la creatividad con otras tan concretas como la industria, la economía o el mercado, la UNESCO vincula su definición de industria cultural con los derechos de autor: las industrias culturales son aquellas que reproducen a escala industrial y comercializan obras protegidas por el derecho de autor depositadas en un soporte físico. Dentro de este ámbito de definición encontramos los siguientes sectores: editorial, fonográfico, radio, audiovisual (cine, video y televisión), prensa y publicaciones periódicas, publicidad, artes escénicas, artes visuales e Internet.

²³ Esto es especialmente importante en casos como el de las donaciones o repatriación de obras de arte cuyo comportamiento es afectado a nivel de los impuestos.

oferta y a generar condiciones equitativas de acceso al mercado.

d. Comercio exterior: A partir de las investigaciones que sobre el tema se han realizado en Colombia, se desprende que los mecanismos de incentivos que existen para las exportaciones son poco conocidos dentro del sector cultural. Teniendo en cuenta lo anterior, la estrategia a seguir es la de promover que el sector se apropie de los diferentes mecanismos de estímulo a las exportaciones, buscando que el sector cultural amplíe sus mercados y se inserte efectivamente en los mercados internacionales. Para ello el MC, con la ayuda del Ministerio de Comercio Exterior, debe realizar una convocatoria al sector para vincular efectivamente al sector cultural a los programas de incentivos a las exportaciones que adelanta el gobierno.

FORMACIÓN DE PÚBLICOS: En el tiempo libre la gente busca espectáculos culturales, el cine, la música, el teatro, la danza, la palabra. En la medida en que los colombianos sean públicos activos y críticos (televidentes, radioescuchas, lectores, etc.), aumentará el consumo de bienes y servicios culturales y por esta vía el sector se hará más sostenible y dinámico. Para ello es necesario fortalecer programas de sensibilización y formación de públicos como días del libro, cine, música y patrimonio que sean capaces de convocar a los colombianos para apropiarse creativamente de las múltiples posibilidades de conocimiento, goce y disfrute que la cultura puede dar.

APOYO A LAS MIPYMES CULTURALES: Los proyectos realizados por la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYMES) estimulan el crecimiento y la generación de empleo. Dado que en el sector cultura existe una gran cantidad de estas empresas, el MC debe en compañía del Ministerio de Desarrollo Económico, elaborar una estrategia para que las PYMES culturales aprovechen los programas que en esta materia adelanta el gobierno.

ORGANIZACIONES Y CREADORES CULTURALES: Además del fortalecimiento de los derechos de autor descritos anteriormente el MC deberá buscar, a través de recursos públicos u otras fuentes, la ampliación de premios y becas a los generadores de cultura y el fortalecimiento de los programas existentes. Para tal fin el Ministerio debe apoyarse en la experiencia de entidades como Colciencias y sus programas de becas y financiación de grupos y centros.

RECURSOS PROPIOS DEL SECTOR CULTURAL: La nación y las entidades territoriales tienen la capacidad de generar recursos a través de la actividad cultural como la venta de servicios y

productos culturales en espacios públicos de actividad cultural, la estampilla Procultura²⁴ o impuestos a espectáculos públicos y a la producción cultural en general.

Las instituciones culturales públicas deben ser habilitadas para reinvertir los recursos generados por la venta de sus productos y servicios en sus actividades como se logró con los museos gracias a la ley 397/97.

Tal como se dijo anteriormente, la nación debe buscar que los recursos con que apoye a las regiones premien: i) el esfuerzo propio ii) la asociatividad y iii) el impacto sobre la construcción de paz y ciudadanía. Para que ello sea posible el MC debe definir las metodologías para evaluar los proyectos.

ALIANZAS CON OTROS SECTORES: Dada la transversalidad del sector cultural, establecer alianzas con sectores estratégicos es indispensable para potenciar su impacto.

- a. Educativo: Crear alianzas locales para asociar a los dos sectores alrededor de programas culturales de calidad y ampliar su cobertura. Estas alianzas deben también orientarse a favorecer la infraestructura educativa con espacios, bienes y servicios culturales, impulsar la creación de centros de memoria apoyados en las bibliotecas, archivos, museos y otras unidades de memoria, y estimular la formación de valores, sentido de pertenencia y conciencia de la conservación. Finalmente, es indispensable avanzar en la profesionalización del sector cultural definiendo estándares de calidad muy estrictos para los programas educativos del sector.
- b. Comunicaciones: Las alianzas aquí deben fortalecer la televisión pública cultural y promover su calidad. Ello implica instar a las productoras de televisión, cinematografía y publicidad, al uso de referentes nacionales y contenidos de la memoria e historia del país, con el fin de fortalecer el proceso de formación de nación; contribuir a la formación de grupos de producción de medios ciudadanos y comunitarios; y democratizar los medios de comunicación y las nuevas tecnologías.
- c. Medio ambiente: En este caso las alianzas deben difundir y promover las relaciones entre el patrimonio cultural y el patrimonio natural, fomentar la valoración de los

²⁴ Esta estampilla, sólo habilitada para las entidades territoriales, fue creada por la ley 397/97 y se reglamentó en agosto-septiembre del año 2001. En la actualidad contribuye a financiar la actividad cultural de 230 municipios lo que supone una cobertura muy baja. Es importante cuidar que los recursos generados por este concepto no se destinen a financiar gastos de funcionamiento.

paisajes culturales, y salvaguardar los derechos colectivos de los pueblos indígenas y las comunidades negras sobre sus saberes tradicionales.

- d. Comercio exterior y empresa: Tal como se mencionó al comienzo de esta sección, las alianzas en este campo deben potenciar la vinculación de las empresas culturales a los programas que adelante el gobierno. Por lo tanto se requiere elaborar una propuesta cultural integral que permita aprovechar la cooperación internacional y promover la cultura colombiana en el exterior.
- e. Turismo cultural: La riqueza y diversidad de los patrimonios cultural y natural en Colombia la coloca a la vanguardia de las posibilidades de desarrollo de una industria de turismo cultural. Para ello debe, en compañía del Ministerio de Desarrollo, elaborar y poner en marcha un Plan de Turismo Cultural que explote todo el potencial de este sector.

FONDOS MIXTOS DEPARTAMENTALES Y DISTRITALES DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES²⁵: El MC debe apoyar la reestructuración de estos Fondos para que sean viables, se consoliden como agencias de financiación del sector, se armonicen adecuadamente con los procesos socioculturales de las regiones y se asocien con otros para emprender proyectos a mayor escala. Igualmente el MC debe desarrollar la reglamentación y hacer una propuesta para conformar el Fondo Mixto Nacional de Promoción de la Cultura y las Artes²⁶ para que sirva de mecanismo para financiar proyectos culturales de envergadura nacional.

REGULAR EL USO Y VIGILANCIA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES: Dentro de los recursos de las Participaciones de las regiones en los ingresos corrientes de la nación un 3% debe ser destinado al sector cultura. Como ente rector del sector, el Ministerio debe acompañar a través de asistencia técnica a las regiones en la utilización de estos recursos.

CONTROL DE RECURSOS PÚBLICOS EN LA SOCIEDAD CIVIL: Dada la escasez de recursos en el sector es indispensable que estos se utilicen con la mayor eficiencia y transparencia posible. Para ello es indispensable que el MC, de la mano del programa de lucha contra la corrupción,

²⁵ Ver nota 6.

²⁶ Este fondo fue creado por la Ley General de Cultura, pero no ha sido constituido hasta la fecha.

establezca veedurías ciudadanas que vigilen que los recursos sean utilizados en los programas y en las cuantías en que fueron asignados.

MEJORAR LA GESTIÓN DE RECURSOS EXTERNOS: Como complemento a los recursos propios, el MC debe conseguir una mayor cantidad de recursos externos que le permitan financiar sus programas de acuerdo con los lineamientos de la política cultural. Para ello, y con el apoyo de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y del Departamento Nacional de Planeación, deberá elaborar una estrategia para obtener mayores recursos de fuentes externas. Así mismo, deberá diseñar un portafolio de productos y servicios culturales que atraiga la inversión privada y la cooperación internacional. (ej: ANEXO 9: Biblioteca básica). Finalmente, deberá también hacer un seguimiento y control de las inversiones en las fundaciones culturales.

LEGISLACIÓN

Si bien la normatividad del sector es suficiente para garantizar el desarrollo de sus procesos, es necesario ampliarla de acuerdo con sus necesidades y armonizarla con la de otros sectores y con la legislación internacional.

El MC debe entonces compilar, armonizar e identificar todos los vacíos legislativos en el sector para abrir una discusión especializada y en profundidad acerca de su normatividad. Para lograrlo, debe:

- i) hacer un estudio sistemático y comparado de dicha legislación que incluya sus relaciones intersectoriales y haga una propuesta legislativa integral²⁷;
- ii) apoyar la conformación de un grupo de expertos en legislación cultural y derechos culturales;
- iii) formular una estrategia legislativa con base en los dos puntos anteriores ;
- iv) difundir los alcances de la legislación cultural; y
- v) continuar con la reglamentación de la Ley 397 / 97.

Más específicamente, la armonización de la legislación colombiana y la internacional, supone adoptar una posición en relación con acuerdos internacionales que regulan la circulación de bienes y servicios culturales en los escenarios de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la

²⁷ Específicamente es indispensable evaluar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la conveniencia de presentar los proyectos de ley de incentivos para la inversión privada en cultura, dotar de autonomía financiera y jurídica al Museo Nacional de Colombia y la Biblioteca Nacional de Colombia, para la creación de un organismo adscrito al MC que integre el Centro de Documentación de las Artes y el Centro de Restauración del Patrimonio Artístico; y para la creación de un organismo que integre el Teatro Colón, el Teatro Delia Zapata Olivella, la Orquesta Sinfónica de Colombia, la Banda Sinfónica Nacional y la Biblioteca de Partituras.

Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). De la misma manera, y en relación con el patrimonio cultural sumergido, se requiere que Colombia defina una posición frente a la Convención Mundial que sobre esta materia fue aprobada por la UNESCO.

GESTIÓN

Además de la labor de fortalecimiento que debe adelantarse al interior del MC, se debe mejorar la gestión en el resto del sector. Esto implica actuar en las siguientes áreas:

PROGRAMA NACIONAL DE FORMACIÓN EN GESTIÓN CULTURAL: El objetivo de este programa es formar una generación de relevo para que el sector disponga de un equipo técnico especializado de alta calidad en la formulación y gestión de proyectos culturales. Para esto se requiere que el MC, junto con el Ministerio de Educación Nacional, defina unos estándares mínimos de calidad y encuentre mecanismos para lograr que instituciones de alta categoría ofrezcan programas de formación en gestión cultural, al igual que el establecimiento de convenios con las universidades para promover la elaboración de tesis, investigaciones y pasantías en el sector cultural. Los responsables de los procesos e instituciones culturales deben entrenarse en el diseño y la gerencia de políticas públicas de manera que el sector logre no sólo consolidarse, sino también tender los vínculos que naturalmente lo relacionan con los distintos sectores del desarrollo.

SISTEMA NACIONAL DE CULTURA: El sistema debe reorientar su trabajo hacia la planeación, gestión y evaluación cultural. En particular debe concentrarse en reglamentar los perfiles, requisitos y funciones de los responsables de la actividad cultural territorial; asesorar los planes territoriales de cultura y su articulación con las políticas culturales nacionales; asesorar al MC, al ICFES y al Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Sistema Nacional de Formación Artística y Cultural (SINFAC),²⁸ acerca de la reorganización del Programa Nacional de Formación en Gestión Cultural; articular los procesos de planeación con los de formación en los distintos territorios; y elaborar metodologías para la formulación y evaluación de proyectos culturales que se adecúen a las características de las diferentes culturas colombianas.

²⁸ Este Sistema, creado por la ley 397/97, es coordinado por el MC.

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS CULTURALES: El propósito del observatorio radica en ofrecer información cultural especializada que se produce a nivel nacional e internacional. En este sentido su labor debe orientarse a cualificar la gestión cultural, a generar alternativas para la formación, a fomentar la investigación especializada y a apoyar la formulación, el seguimiento, la evaluación y la difusión de políticas públicas especializadas en cultura.

El observatorio debe ser la herramienta para realizar estas labores. Para ello debe fortalecerse con un equipo multidisciplinario, utilizar intensivamente la información que produzca el SINIC, llevar un registro de las políticas culturales regionales, recopilar los estudios nacionales e internacionales más importantes acerca de cultura y producir un informe anual de evaluación del sector.

CONPES FUTUROS: Dado que el desarrollo de este documento supone una profunda reorganización del sector, ello va a implicar que se requiera la formulación más precisa de algunas políticas. Por lo tanto el MC debe elaborar, junto con el DNP, nuevos documentos de política para ser presentados ante el CONPES cuando las circunstancias así lo requieran.

V. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Cultura y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Aprobar las políticas y programas presentados en este documento.
2. Encargar al Ministerio de Cultura de:
 - i) Acoger y ejecutar todos los lineamientos de política y recomendaciones señalados en el presente documento.
 - ii) Adoptar y poner en marcha las políticas y estrategias señaladas en el Plan Nacional de Cultura 2001-2010.
 - iii) Elaborar y poner en marcha un plan de trabajo específico que incluya cronograma, metas, acciones, responsables e indicadores de avance de todos los lineamientos de política y recomendaciones descritas en este documento.
 - iv) Liderar y articular todos los planes de trabajo realizados por los Ministerios y entidades a las cuales se les asignó responsabilidades en este documento.
 - v) Difundir y socializar el presente documento.
 - vi) Presentar al CONPES en julio de cada año un estado de avance del desarrollo que le ha dado a este documento.
3. Dentro de su esfera de competencia, encargar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio del Medio Ambiente, Departamento Nacional de Estadística, Policía Nacional, Departamento Administrativo de Seguridad y al Departamento Nacional de Planeación de:
 - i) Acoger y ejecutar todos los lineamientos de política y recomendaciones señalados en el presente documento que a cada una le correspondan.
 - ii) En compañía del Ministerio de Cultura, elaborar y poner en marcha un plan de trabajo específico que incluya cronograma, metas, acciones, responsables e indicadores de avance de todos los lineamientos de política y recomendaciones descritas en este documento que a cada una le correspondan.