

**ARMONIZACIÓN NARRATIVA DEL PROBLEMA Y ACCIÓN PÚBLICA EN LAS  
POLÍTICAS CULTURALES COLOMBIANAS**

NATHALIA MUÑOZ BALLESTEROS

UNIVERSIDAD DEL VALLE  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN  
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS  
SANTIAGO DE CALI  
MAYO DE 2021

**ARMONIZACIÓN NARRATIVA DEL PROBLEMA Y ACCIÓN PÚBLICA EN LAS  
POLÍTICAS CULTURALES COLOMBIANAS**

Trabajo de grado para optar al título de:

Magíster en Políticas Públicas

Realizado por:

Nathalia Muñoz Ballesteros  
Socióloga

Directora:

KAREM SÁNCHEZ DE ROLDÁN Ph.D.

UNIVERSIDAD DEL VALLE  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN  
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS  
SANTIAGO DE CALI  
MAYO DE 2021

Copyright © 2021 por Nathalia Muñoz Ballesteros. Todos los derechos reservados.

### Resumen

Propuesta de armonización interna y externa de la política pública de cultura de Colombia, a partir del estudio de las narrativas del problema y la acción pública formulados en la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017. Para ello se propone un estudio interpretativo, inductivo a partir del análisis de documentos y entrevistas a tomadores de decisión, académicos y representantes del sector cultural. Con base en la aplicación de las dos técnicas, se propone una reformulación narrativa de las dos leyes, para finalmente realizar una propuesta de armonización de problema público que integra el carácter de derecho y bien común de la cultura para el desarrollo social, cultural y económico, cuyas expresiones vitales dinamizan el patrimonio simbólico creado por y para la comunidad y el sector cultural, y una acción pública que mediada por principios de gobernanza y descentralización con figuras como los gestores culturales, el Sistema Nacional de Cultura y el Ministerio de Cultura de Colombia, apuestan por una gestión crítica e innovadora.

**Palabras clave:** análisis de política pública, problema público, acción pública, política pública de cultura, Ley General de Cultura, Ley Naranja.

**Tabla de Contenido**

|   |     |
|---|-----|
| Capítulo 1 Introducción   | 10  |
| El punto de partida para abordar el problema de estudio, ¿el por qué? de esta investigación..               | 10  |
| Antecedentes de la política pública de cultura .....  | 14  |
| Derechos humanos y culturales. ....   | 14  |
| Institucionalización de los derechos culturales en Latinoamérica. ....                                      | 17  |
| La política cultural en Colombia.....   | 19  |
| La democratización de la cultura. ....  | 21  |
| Acción pluriétnica, multicultural y plurilingüística de la cultura. ....                                    | 22  |
| Las políticas públicas culturales que se abordan como problema de estudio: planteamiento del problema ..... | 28  |
| Problema y pregunta de investigación: formulación del problema .....  | 31  |
| Objetivos de investigación.....   | 32  |
| Capítulo 2 Metodología .....  | 35  |
| Estudio de narrativas de políticas públicas .....   | 35  |
| Unidad de Análisis.....   | 38  |
| Unidad de Estudio.....  | 39  |
| Corpus.....   | 43  |
| Dimensión espacio temporal de investigación.....  | 43  |
| Métodos, técnicas y estrategias de análisis de datos.....   | 44  |
| Descomposición de los instrumentos regulatorios.....  | 44  |
| La lectura de las voces. ....   | 49  |
| Construcción de meta-narrativas.....  | 53  |
| Estructura del Trabajo de Grado.....  | 53  |
| Capítulo 3 Marco teórico .....  | 55  |
| Estudio de políticas públicas.....  | 55  |
| La propuesta de cambio social tras la política pública: problema, acción y política pública ...             | 56  |
| Política pública como medio para el cambio social.....  | 56  |
| Problema público y política pública. ....   | 57  |
| Problema, acción pública y poder.....   | 59  |
| Diseño, formulación y regulación normativa como expresión de la política pública.....                       | 63  |
| El diseño de una política pública. ....   | 63  |
| La fórmula para atender el problema público. ....   | 65  |
| De la fórmula a la norma. ....  | 68  |
| Coherencia para la armonización de política pública .....   | 70  |
| Coherencia interna. ....  | 70  |
| Coherencia externa.....   | 71  |
| Problema público de la cultura y política cultural .....  | 72  |
| Focos de análisis del concepto de política pública cultural. ....   | 72  |
| Política pública cultural de 1997 y 2017: marco analítico.....  | 84  |
| Capítulo 4 Resultados .....   | 88  |
| Narrativas y contra narrativas del problema público de la política de cultura.....                          | 88  |
| Problema público de la cultura en la Ley General de Cultura de 1997. ....                                   | 88  |
| Problema público de la cultura en la Ley Naranja de 2017. ....  | 102 |
| Narrativas y contra narrativas de la acción pública de la cultura .....                                     | 114 |
| Acción pública de la cultura en la Ley General de Cultura de 1997 .....                                     | 115 |

## ARMONIZACION POLITICAS CULTURALES COLOMBIANAS

|  |     |
|--|-----|
|  | 6   |
| Acción pública de la cultura en la Ley Naranja de 2017 .....   | 130 |
| Oportunidades de encuentro y complemento de la política pública de cultura en la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017 ..... | 141 |
| Acción y problema público de la Ley General de Cultura de 1997 .....   | 141 |
| Acción y problema público de la Ley Naranja de 2017.....   | 143 |
| Meta narrativa para la armonización.....   | 146 |
| El derecho, principio de la cultura .....  | 148 |
| Desarrollo cultural, social y humano como fin, innovación social como valor.....   | 149 |
| Expresiones de la diversidad y heterogeneidad .....  | 150 |
| El agente cultural como actor y el Ministerio de Cultura como vocero de la acción .....  | 151 |
| Una acción compleja y sistémica, la del Sistema Nacional de Cultura .....  | 151 |
| La gobernanza, el valor para la acción.....  | 152 |
| Financiación económica, el recurso fundamental para la acción.....   | 153 |
| Orientación descentralizada de la acción .....   | 153 |
| Lista de referencias .....   | 160 |
| Apéndice .....   | 164 |

**Lista de tablas**

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1. Definición operativa de las categorías de estudio de “problema” público. ....   | 41 |
| Tabla 2. Definición operativa de las categorías de estudio de “acción” pública. ....   | 42 |
| Tabla 3. Balance de perspectivas de acuerdo con las particularidades de la política pública de cultura según la política pública y los estudios culturales. .... | 76 |

### Lista de figuras

|  |     |
|--|-----|
| <b>Figura 1.</b> Recorrido histórico de orientaciones generales y reglamentaciones colombianas frente a la política pública de cultura .....   | 25  |
| <b>Figura 2.</b> Operativización del concepto de problema público para el estudio de las narrativas del problema y la acción pública en la Ley General de Cultura de Colombia y Ley Naranja..... | 40  |
| <b>Figura 3.</b> Operativización del concepto de acción pública para el estudio de las narrativas del problema y la acción pública en la Ley General de Cultura de Colombia y Ley Naranja.....   | 42  |
| <b>Figura 4.</b> Matriz de aproximación al contenido de la narrativa de la Ley General de Cultura y Ley Naranja.....   | 46  |
| <b>Figura 5.</b> Matriz de identificación general de la narrativa sobre el problema y acción pública de la cultura en Ley General de Cultura y Ley Naranja .....                                 | 47  |
| <b>Figura 6.</b> Matriz de identificación de los problemas y acciones particulares de la política pública de cultura referenciadas en Ley Naranja.....   | 48  |
| <b>Figura 7.</b> Referentes teóricos para abordar la política pública .....  | 57  |
| <b>Figura 8.</b> Referentes teóricos para abordar la acción de la política pública .....   | 60  |
| <b>Figura 9.</b> Referentes teóricos para abordar el ejercicio del poder en la configuración del problema y la acción de la política pública.....  | 65  |
| <b>Figura 10.</b> Marco de conceptos para el análisis de la política pública de cultura en la Ley General de Cultura de Colombia y Ley Naranja.....  | 85  |
| <b>Figura 11.</b> Principios de la cultura en la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura.....  | 89  |
| <b>Figura 12.</b> Valores de la cultura en la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura .....  | 92  |
| <b>Figura 13.</b> Expresiones de la cultura en la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura .....  | 95  |
| <b>Figura 14.</b> Actores a quienes se dirige el problema público de la cultura en la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura.....   | 97  |
| <b>Figura 15.</b> Expresiones del problema público de las industrias creativas en la Ley 1834 de 2017, Ley Naranja.....  | 104 |
| <b>Figura 16.</b> Valores que encarna el problema público de las industrias creativas en la Ley 1834 de 2017, Ley Naranja.....   | 108 |
| <b>Figura 17.</b> Actores a los que se orienta el problema público de las industrias creativas en la Ley 1834 de 2017, Ley Naranja.....  | 109 |
| <b>Figura 18.</b> Fines del problema público de las industrias creativas en la Ley 1834 de 2017, Ley Naranja.....  | 111 |
| <b>Figura 19.</b> Actores a cargo del curso de acción del problema público de la cultura en la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura .....   | 117 |
| <b>Figura 20.</b> Acciones en torno al problema público de la cultura en la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura .....  | 121 |
| <b>Figura 21.</b> Valores que orientan la acción del problema público de la cultura en la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura.....   | 123 |
| <b>Figura 22.</b> Recursos para la acción ante el problema público de la cultura en la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura.....  | 126 |
| <b>Figura 23.</b> Referentes normativos de acción para atender el problema público de la cultura en la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura.....  | 127 |
| <b>Figura 24.</b> Actores de la acción pública de las industrias creativas en la Ley 1834 de 2017, Ley Naranja.....  | 131 |



|  |     |
|--|-----|
| <b>Figura 25.</b> Acciones en torno al problema público de la cultura en la Ley 1834 de 2017, Ley Naranja.....                                   | 133 |
| <b>Figura 26.</b> Valores que orientan la acción frente al problema público de las industrias creativas en la Ley 1834 de 2017, Ley Naranja..... | 135 |
| <b>Figura 27.</b> Recursos para la acción frente al problema público de las industrias creativas en la Ley 1834 de 2017, Ley Naranja.....        | 137 |
| <b>Figura 28.</b> Orientación de la acción pública de las industrias creativas en la Ley 1834 de 2017, Ley Naranja.....                          | 139 |
| <b>Figura 29.</b> Problema y Acción Pública de la Ley General de Cultura de 1997.....  | 142 |
| <b>Figura 30.</b> Problema y Acción Pública de la Ley Naranja de 2017.....   | 145 |
| <b>Figura 31.</b> Propuesta de Armonización del Problema y Acción Pública de la Cultura.....   | 147 |

## Capítulo 1

### Introducción

A continuación, encontrará una presentación sobre la motivación por adelantar un ejercicio de estudio de narrativas de políticas públicas para abordar la relación entre dos temas fundamentales: el problema y la acción; para acto seguido encontrarse con un recuento histórico sobre las orientaciones que ha tenido la política pública de cultura en Colombia desde la década del setenta del siglo XX hasta 1997, que es cuando tiene lugar la primera ley objeto de análisis de este trabajo de grado.

Esta introducción continúa con la exposición de la cultura como objeto de interés de las políticas públicas, para luego formular el problema, la pregunta de investigación, la forma en que fueron atendidos y finaliza con la presentación de la estructura de este documento.

#### **El punto de partida para abordar el problema de estudio, ¿el por qué? de esta investigación.**

Estas primeras líneas tienen la intención de presentar a la lectora el marco de la inquietud por atender la coherencia de política pública desde la narrativa del problema y la acción pública de la cultura en Colombia en dos momentos: 1997 y 2017.

El interés por la coherencia surge de una inquietud que ha sido objeto de interés en las políticas pública sobre las diferentes acciones que se formulan para atender problemas públicos, multidimensionales y complejos, que no se da espontáneamente, sino a partir de intervenciones deliberadas (Cejudo y Michel, 2016, p. 6).

Deliberación que este trabajo de grado pone en cuestión basándose en la concepción y acción pública frente a la cultura planteadas en dos instrumentos regulatorios: la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017. Así, se plantean dos discusiones frente a la coherencia, una a nivel interno: problema y acción pública; y la otra externa (Cejudo y Michel, 2016), teniendo como referencia de estudio las dos leyes.

El estudio de la coherencia interna de políticas públicas se refiere a la teoría causal sobre la que se estructuran: el problema, los instrumentos para resolverla –aquí entendida como acción pública– y la solución, asunto que ha sido objeto de estudio de teóricos y analistas de las políticas públicas como Mény y Thoening (1992), Majone (1997), Aguilar (2009), entre otros.

De otro lado, el interés por adelantar un estudio de la coherencia externa –que analíticamente se aborda desde los dos instrumentos regulatorios–, parte de la escucha y experiencia como dinamizadora de procesos culturales desde una corporación sin ánimo de lucro y espacios de participación desde y para las artes circenses, lo que ha permitido formular cuestionamientos sobre la relación entre la concepción de cultura adoptada por la Constitución de 1991, retomada y reglamentada por la Ley General de Cultura de 1997, y aquella que para algunos representantes y estudiosos de la cultura en el país se concibe como referente de la política naranja.

Para ilustrar brevemente algunos puntos de la discusión en Colombia, se presentan algunas posiciones y preocupaciones de académicos y tomadores de decisión. Inicialmente de Germán Rey, crítico de televisión, ex Defensor del Lector, asesor de la Secretaría Distrital de Cultura de Bogotá y del Ministerio de Cultura de Colombia en

investigaciones relacionadas con las áreas de comunicación, cultura, gestión cultural e industrias culturales, quien cuestiona la limitación que la economía naranja hace a las dimensiones de la cultura y su carácter vital:

... las industrias creativas y culturales no pueden reemplazar ni desplazar a otras dimensiones de la cultura que no pasan estrictamente por procesos económicos. En este sentido, es necesaria una articulación más estrecha entre la economía creativa y otras áreas de la vida cultural como el patrimonio, las fiestas, las artes o los derechos culturales (Rey, 2019).

O el cuestionamiento a roles asignados al Estado por la Ley General de Cultura de 1997, que se desplazan e invisibilizan en la Ley Naranja de 2017, señalado por el analista económico y político, catedrático, consultor y ex dirigente político, Aurelio Suárez:

... en el marco del mercado de cultura de la economía naranja el Estado reduce su papel a regulador, suprime el papel del Estado como promotor y apoyo de toda expresión cultural. Las expresiones culturales que prevalezcan son aquellas que, en el marco de este mercado imperfecto, escojan las grandes corporaciones, es decir, si su expresión cultural no tiene mercado, no va a trascender y no va a ser protegida por el Estado, el Estado se va marginando del apoyo, de la promoción y del fomento de todas las expresiones culturales y se va limitando a ser un regulador del mercado creado por la economía naranja (Suárez, 2018).

Asimismo, el descontento de artistas de la actuación al señalar el desconocimiento del gobierno y la política de la economía naranja sobre el sector de la cultura: “El gobierno de la economía naranja muy poco conoce del sector al que dice apoyar” (Asociación

Colombiana de Actores, 2020). Como de artistas que, como la cantante Adriana Lucía, señala la desatención y desfinanciación del gobierno para atender la cultura:

“Me duele profundamente el poco valor que se le da a la cultura en este país. Cuando uno ve el sector cultural, las secretarías de cultura, el ministerio de la cultura es el ministerio que no tiene plata para nada, donde nos toca trabajar con las uñas. En este gobierno de la economía naranja no hay nada para salvaguardar la cultura” (Adriana Lucía, 2020).

Al mismo tiempo que surge un cuestionamiento sobre el lugar de un actor como el Ministerio de Cultura en la defensa de la diversidad cultural, consagrada también en la Constitución de 1991, en palabras de la directora del Teatro la Candelaria, la actriz, dramaturga y directora Patricia Ariza:

“Entendemos que el Estado debe trabajar con las industrias culturales y no estamos en contra de eso, pero en un país con riqueza y diversidad cultural, el país de María Mercedes Carranza, García Márquez, Santiago García, la cultura no puede reducirse a la economía naranja y el Ministerio no puede convertirse en el respaldo de la industria del entretenimiento. La cultura es más que eso”. (El Espectador, 2020)

Las discusiones frente a la economía naranja como política pública de cultura en el país no solo en el sector cultural, sino en el académico, se evidencian en la organización de conferencias y seminarios como el de Diálogos Culturales “Economía Naranja”, liderado por la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle en septiembre del 2018; el diplomado para la gestión de proyectos culturales y el seminario internacional “Reactivación, retos y nuevos horizontes para la cultura en tiempos de

pandemia y postpandemia”, adelantados en julio de 2020 por el Ministerio de Cultura y la Universidad Jorge Tadeo Lozano, con sesiones sobre administración pública de la cultura, políticas públicas e innovación social.

Un tercer ejemplo y el más reciente sobre el que se tenga conocimiento, fue organizado también por el Ministerio de Cultura: el “Gran Foro Mundial de Artes Cultura Creatividad & Tecnología”, que se llevó a cabo en el mes de noviembre de 2020, presentando discusiones, entre otras, sobre el diseño y la sostenibilidad de las políticas públicas culturales.

Dado lo expuesto anteriormente, el estudio de la armonía interna y externa de la política pública de la cultura manifiesta en dos regulaciones colombianas, surge de un interés por continuar aportando a una discusión propia al estudio de las políticas públicas, así como de la necesidad de proponer un diálogo entre actores que designan y sobre quienes recaen las decisiones en materia cultural del país.

### **Antecedentes de la política pública de cultura en Colombia**

Introducida la motivación profesional y personal por abordar el problema de estudio, se prosigue con la presentación de los referentes y orientaciones que ha tenido la política pública de cultura en Colombia para ofrecer algunas claves de lectura al análisis que se adelantará con la Ley General de Cultura y la Ley Naranja.

**Derechos humanos y culturales.** Antes de pasar al plano colombiano, es pertinente señalar que la política pública cultural es un tema que nace de la mano de la declaración de los derechos culturales (Mejía, 2004), incluidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en su Artículo 27: “Toda persona tiene derecho a tomar parte

libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes, y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten” (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948).

La consideración de la cultura como parte de las políticas públicas en el marco de la segunda guerra mundial, se relaciona con el lugar que se le comienza a atribuir para mantener la paz y cualquier forma de discriminación, como su lugar en el establecimiento de sociedades democráticas (Nivón Bolán, 2013, pág. 25).

Dos décadas después, las políticas culturales se presentan como un ámbito autónomo y diferenciado de las políticas públicas cuando la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO– organizó una Mesa Redonda sobre Políticas Culturales en 1967 (UNESCO, 1968), estableciendo dos premisas para su desarrollo:

1) Entender “política cultural” como el conjunto de usos conscientes, acciones deliberadas y la ausencia de acción de una sociedad con el objetivo de satisfacer determinadas necesidades culturales mediante la utilización óptima de todos los recursos físicos y humanos disponibles para esa sociedad en un momento dado;

2) Que se deberían definir determinados criterios para el desarrollo cultural, y que la cultura debería estar relacionada con el pleno desarrollo de la personalidad, el desarrollo económico y social<sup>1</sup> (UNESCO, 1968, p. 10). Políticas culturales que establezcan una relación con el desarrollo, como se cita a continuación:

---

<sup>1</sup> Traducción propia.

“Desde hace cuarenta años más o menos, pero especialmente desde 1960, se ha incrementado el número de gobiernos que ha tomado la decisión de separar los asuntos de la cultura de los departamentos o ministerios de educación. Esta tendencia se refleja, por un lado, en un nuevo fenómeno –al que se hace referencia muchas veces como “desarrollo cultural” –, que viene acompañado del incremento del número de matrículas escolares, medios masivos de comunicación, planeación urbanística y calidad de vida, y por otro lado, la determinación de los gobiernos de tomar medidas deliberadas de escala nacional, para atender nuevas demandas”<sup>2</sup> (UNESCO, 1968, p. 10).

Las autoridades públicas de cada país adoptaron distintos caminos para enfrentar el campo cultural de acuerdo con sus intereses y objetivos, pero en *Un estudio preliminar* de la UNESCO, se pueden identificar cuatro premisas de acción generales:

Primero, la política cultural debe integrarse a la planeación general del Estado.

Segundo, el lugar del Estado en las naciones lo hace responsable de atender la cultura de las mismas.

Tercero, para orientar la acción cultural, los Estados deben evitar la prevalencia de la administración centralista de las instituciones culturales y así, evitar el riesgo de uniformidad de la cultura y neutralizar el elemento controversial y crítico del arte.

Una última premisa, es que en ciertas sociedades, el desarrollo cultural es esencial para fortalecer la conciencia como naciones, para ello el Estado debe facilitar el

---

<sup>2</sup> Traducción propia.



desarrollo de las culturas originales y su conciliación tanto con las tradiciones más originales de cada nación, como con el mundo moderno (UNESCO, 1968, p. 11).

**Institucionalización de los derechos culturales en Latinoamérica.** Latinoamérica no fue ajena a la nueva dinámica de estructuración gubernamental de la cultura, al continente le llegó la transformación administrativa de la cultura desde 1960 con el afán de los Estados latinoamericanos por incorporarse a los modelos mundiales del desarrollo y el progreso, incluyendo la institucionalización de la cultura (Mejía, 2004).

La institucionalización implicó no solo la reorganización y reintegración de instituciones culturales surgidas en el siglo XVII como las bibliotecas, los archivos, los museos y los teatros nacionales, entre otros; sino la creación de dependencias particulares para la atención de la cultura (Mejía, 2004) como fue en el caso colombiano, el Instituto Colombiano de Cultura –COLCULTURA– en 1968, que aunque adscrito al Ministerio de Educación, tenía por objeto organizar, definir y promover las políticas culturales del país (Bravo, 2008).

Las nuevas instituciones y administración de la cultura en Colombia y en general, en Latinoamérica adoptaron el modelo organizativo francés del Ministerio de Cultura y Asuntos Culturales de 1959 y el de la UNESCO, alrededor de tres áreas de acción: la conservación del patrimonio cultural, el fomento de las artes y la difusión cultural (Mejía, 2004).

Desde 1960, las políticas públicas culturales entraron a generar una propuesta de reformulación la función de la cultura frente al desarrollo expuesta en la Mesa Redonda de 1967 de la Unesco de 1967, ahora desde lo humano, siendo eje de debate de la

Conferencia Mundial de Cultura de Venecia en 1970, como alerta frente a la imposición de modelos económicos de desarrollo, los cuales no consideraban la cultura desde donde surge y tiene lugar, sino desde la imposición de una cultura sobre otra (Mejía, 2004).

Para ese momento, Colombia y otros países de la región latinoamericana, comenzaron a formular sus primeras políticas públicas culturales; en el caso colombiano, en 1974 se elaboró el primer Plan de Desarrollo Cultural con el apoyo de la UNESCO y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, en procura de articular un plan cultural al plan general de desarrollo (Mena Lozano y Herrera Campillo, 1994, p. 151).

El I Plan Nacional de Cultura en Colombia, desarrollado durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero, nació en parte como un primer intento para que los programas y proyectos que se generaban desde COLCULTURA tuvieran una continuidad más allá de los directores de turno, y consistió fundamentalmente en la formulación de una asistencia técnica para lograr la articulación entre cultura y educación (Barragán y Mendoza, 2005, p. 173).

El Plan Nacional de Cultura de Colombia de 1974 estableció dos niveles de organización institucional: el político y el técnico. El primero consistió en la organización de grupos alrededor de todo el país para que ayudaran a identificar los intereses culturales de la comunidad, base para la formulación del plan. El nivel técnico concentró su acción en los establecimientos públicos encargados de la cultura y los centros de investigación adscritos al Plan (Barragán y Mendoza, 2005, p. 173).

Dos años después, en 1976, el gobierno de Alfonso López Michelsen le encargó a Jorge Eliécer Ruiz, quien fungió como subdirector de COLCULTURA, el diseño de un

nuevo plan de desarrollo cultural –“La política cultural en Colombia” –, de nuevo con el apoyo de la UNESCO y con el objeto de democratizar la cultura e integrarla a la vida cotidiana (Barragán y Mendoza, 2005, p. 173).

**La política cultural en Colombia.** El documento “La política cultural en Colombia” se construyó a partir de los aportes de autoridades académicas, pero contrario al I Plan Nacional de Cultura de 1974, no contó con una participación plural (Barragán y Mendoza, 2005, p. 173-174).

Con la sede en Santafé de Bogotá de la Conferencia Intergubernamental de la UNESCO sobre Políticas Culturales en América Latina y el Caribe en 1978, se continuó promoviendo la incidencia del desarrollo cultural en el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos y el valor de la identidad cultural (Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura -OEI-, s.f.), además de fortalecer la presencia de Colombia en la gestión de la cultura (Bravo, 2008).

En 1981, durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala, Colombia organizó un foro sobre políticas culturales y financiación de la cultura patrocinado por COLCULTURA y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras –ANIF–. Las instancias convocadas al foro fueron entidades financieras, personalidades del mundo de la política y de la “alta cultura”, quienes centraron su discusión sobre una cultura única, culta y conveniente para el país (Barragán y Mendoza, 2005, p. 174).

Paralelo al desarrollo institucional de la administración pública de la cultura en Latinoamérica en el sesenta, setenta y ochenta del siglo veinte, que permitió que se desarrollaran políticas y planes de desarrollo culturales, se comenzaron a formar agentes

sociales que se introdujeron en el debate de las políticas culturales (Nivón Bolán, 2013, p. 26) y especialistas en el tema como los gestores culturales, capaces de construir un puente entre la cultura y el desarrollo (Mejía, 2004).

Con la incidencia de los gestores culturales como agentes de las políticas de la cultura, se empezaron a desarrollar nuevos mecanismos de participación y organización social de la política cultural (Zamorano, 2016, p. 57), una nueva institucionalidad y acompañada de la reformulación de discusiones frente a la cultura como el de la identidad, evidencia de esto es la Declaración de la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales (1982), donde la identidad cultural se presenta como el primer principio para orientar las políticas culturales (UNESCO, 1982).

Con la Declaración sobre Políticas Culturales de 1982 de la UNESCO, los países firmantes adoptaron una definición de cultura que comprendía no solo las artes y las letras, sino los rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a un grupo social, su sistema de valores, de tradiciones y de creencias (UNESCO, 1982).

Con esta definición amplia de cultura, las políticas culturales no solo tendrían como principio la identidad cultural, sino la dimensión cultural del desarrollo; la relación entre cultura y democracia; la preservación del patrimonio cultural; el fomento a la creación artística e intelectual y la educación artística; la relación entre cultura, educación, ciencia y comunicación; la planificación, administración y financiación de las actividades culturales; y la cooperación cultural internacional (UNESCO, 1982).

**La democratización de la cultura.** La incidencia de la Declaración sobre Políticas Culturales de 1982 de la UNESCO en Colombia, se evidencia en el plan sectorial de desarrollo de la cultura de Belisario Betancourt de 1983, donde se destaca la democratización de la cultura no solo como principio, sino que metodológicamente retoma un carácter de participación amplio en su construcción (Barragán y Mendoza, 2005, p. 174).

Con el Plan General de Desarrollo 1982 – 1986 del presidente Betancourt y el plan sectorial de cultura colombiano 1983-1985, se impulsó el rescate de las formas culturales regionales como un camino para fortalecer y proteger la identidad nacional, comprendiendo el país ya no a partir de secciones, sino de zonas socioculturales. En 1984 se celebró el I Encuentro Nacional de Entidades Culturales, teniendo como resultado la creación de las Juntas Regionales de Cultura como alternativa de descentralización (Barragán y Mendoza, 2005; Bravo, 2008).

La consolidación de una apuesta de política pública cultural se vio fortalecida a partir de 1980 con la proliferación de una legislación cultural que fundamentaba las apuestas institucionales: se creó el Consejo Nacional del Libro (1985) y el Archivo General de la Nación (1989) –intereses que recogen apuestas políticas de principios del siglo XX–, se comenzó a reconocer la figura del artista como actor de las políticas culturales a través de los derechos de autor (1982), se dio reconocimiento de la profesión de artesano (1984) y se creó el Fondo de Seguridad del Artista (1985).

Finalizando la década del ochenta del siglo veinte, Colombia vivió un proceso de reestructuración política a través de la Ley 9 de 1989, fortaleciendo la autonomía

municipal con la conformación de comités y consejos culturales departamentales y municipales. Ese mismo año, COLCULTURA publicó el documento “Cultura para la democracia y democracia para la cultura” (Barragán y Mendoza, 2005, p. 175).

En este nuevo documento, COLCULTURA presentaba unos lineamientos de política cultural basada en “crear condiciones para la participación de toda la comunidad en la vida cultural, que se expresa en términos de democracia, y fortalecer el proceso de descentralización, de planeación, administración y gestión del sector cultural” (Ministerio de Educación Nacional, 1989).

Mediante el decreto 1164 del 6 de junio de 1989, en Colombia se declaró el año nacional de la cultura con la presentación por parte del presidente de ese momento, Virgilio Barco, del documento “Fundamentos para una política cultural”, presentando las propuestas recogidas en el Seminario sobre políticas culturales en América Latina, organizado por la UNESCO en Bogotá ese mismo año (Barragán y Mendoza, 2005, p. 175).

**Acción pluriétnica, multicultural y plurilingüística de la cultura.** El eje y acción pública de la cultura en 1989 trajo como resultado la adopción por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES–, del documento política cultural (1990), retomando la necesidad de incluir la dimensión cultural en los planes de desarrollo y la descentralización de la cultura (Barragán y Mendoza, 2005, p. 175).

El giro desde 1980 en las políticas públicas culturales en Latinoamérica hacia la identidad, permitió comenzar a reconocer la diversidad de las naciones, abriendo paso a que los Estados pasaran a declararse formalmente como pluriétnicos, multiculturales,

plurilingüísticos, etc. (Mejía, 2004), además de ir encontrando apuestas y mecanismos de democratización de la cultura.

Como evidencia del nuevo rol de la identidad como elemento fundamental para la administración de los Estados latinoamericanos, se encuentra el caso de Colombia, que en el Artículo 7 de la Constitución de 1991, declara “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana” (Constitución Política de Colombia, 1991).

En la Constitución de 1991 la cultura no solo tuvo un eje particular de trabajo en la Comisión de Derecho a la Educación, Fomento a la Cultura, la Ciencia y la Tecnología, sino que se presentó como un elemento fundamental de la nacionalidad y el proyecto de construcción de nación, reconociendo el papel del Estado en la protección de la diversidad cultural; la protección de las riquezas culturales; la promoción y el fortalecimiento del acceso a la cultura en igualdad de oportunidades; y el fomento de la creatividad (Constitución Política de Colombia, 1991).

### **Crisis económica e implementación de un nuevo modelo protector de la industria.**

La década del noventa del siglo veinte llegó a Latinoamérica con cambios producidos a partir de una crisis económica y la implantación de un nuevo modelo protector de la industria y en consecuencia, mayor libertad de mercado, lo que también se entendió de alguna manera como la disminución y repliegue del Estado (Mejía, 2004).

A finales del siglo XX tanto Colombia como Latinoamérica empezaron a experimentar una fuerte influencia de la apertura económica, invitando a repensar un proyecto de cultura acorde con los nuevos retos de la modernidad (Bravo, 2008).

En Colombia no solo se vivió la formulación de una nueva Constitución Política, sino que se emprendió un proyecto directo y amplio hacia la apertura económica, con un plan de desarrollo que no le daba un papel relevante a la cultura, pero que se nutrió con documentos importantes como el CONPES y el foro sobre cultura organizado por COLCULTURA en 1990, el Plan Nacional de Cultura 1992 – 1994 y el CONPES 1994 “La cultura en tiempos de transición” (Barragán y Mendoza, 2005, p. 176).

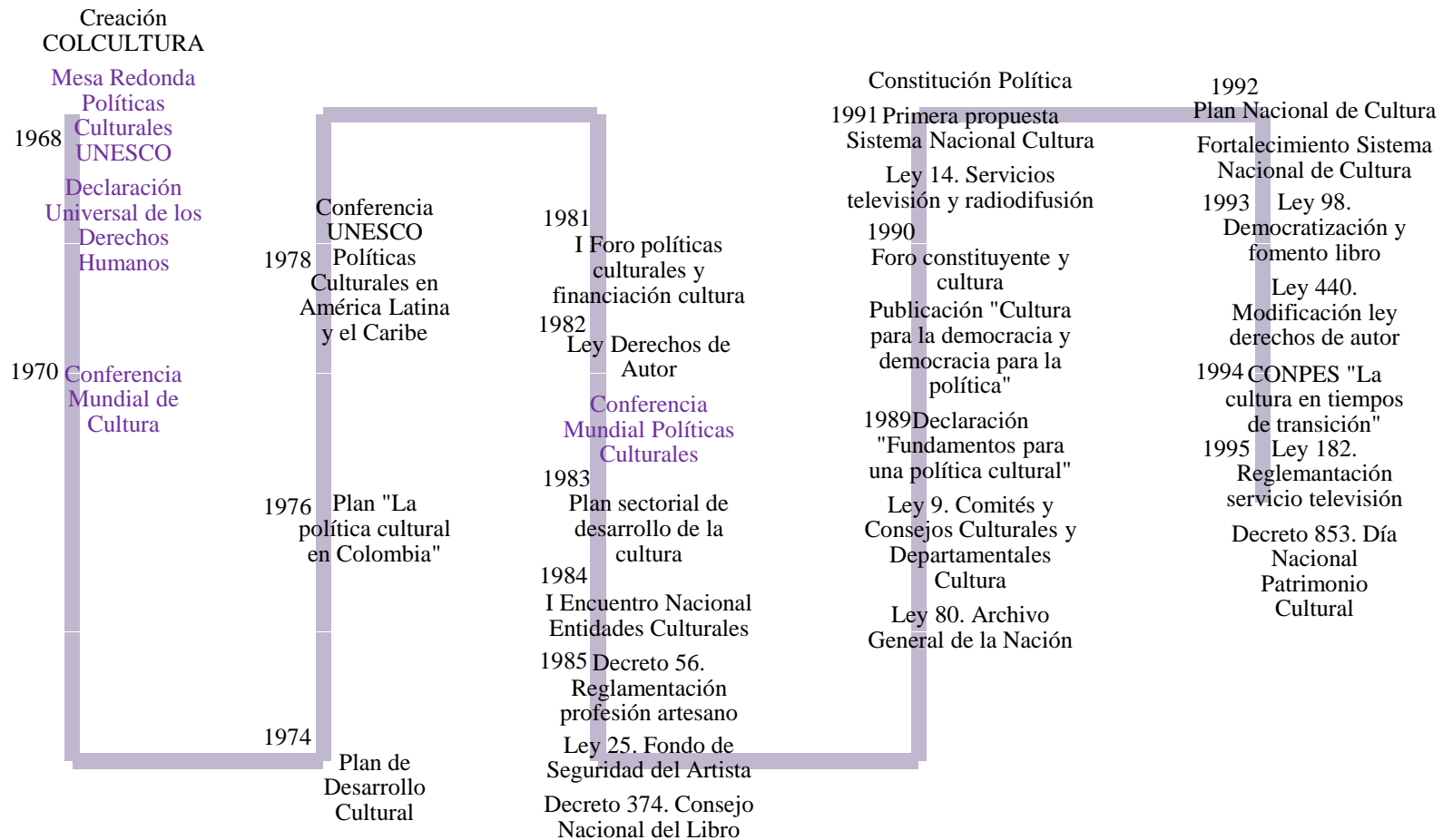
El CONPES “La política cultural” de 1990, recogió el principio de participación del I Plan Nacional de Cultura de Colombia, convocando a la discusión sobre la política de la cultura no solo a especialistas, sino a las comunidades municipales, a las cuales se accedió a través de viajes por las regiones, apostando no solo por un carácter descentralizador sino de recogimiento de sus identidades (Barragán y Mendoza, 2005, p. 176).

El Plan Nacional de Cultura 1992 – 1994 por su parte, no atendió las necesidades expresadas por la población, sino que se constituyó como una síntesis de estudios de las administraciones precedentes de COLCULTURA, haciendo alusión a la participación comunitaria exclusivamente como un producto de la descentralización, la modernización del Estado y la responsabilidad de la sociedad civil de participar en la financiación de la cultura (Barragán y Mendoza, 2005, p. 176)



**Figura 1.** Recorrido histórico de orientaciones generales y reglamentaciones colombianas frente a la política pública de

cultura



A partir del panorama global, latinoamericano y colombiano del surgimiento y desarrollo de las políticas públicas culturales anterior, se puede evidenciar cómo el problema público de la cultura nace de un interés universal desde 1940 por el cuidado y preservación de los derechos humanos como un asunto fundamental.

A partir de 1960, la cultura como tema de interés universal comienza a ser retomado por organismos intergubernamentales como la UNESCO, para delimitar esa necesidad fundacional y comprender su relación con dimensiones como la economía y la sociedad, además abordar el diálogo que establece cultura con la configuración de nociones como nación, tradición y modernidad.

El trabajo de delimitación y configuración de la cultura a nivel intergubernamental, va de la mano con un ejercicio por comenzar a identificar cómo dar curso a la acción de la cultura y llegar a cumplir satisfactoriamente la relación de ésta con otras dimensiones de la vida y de la configuración de Estados nacionales.

En la búsqueda por orientar la acción pública de la cultura, los Estados comienzan a crear instituciones especializadas para su conducción, organización y promoción, COLCULTURA en el caso de Colombia (1968), como una evidencia no solo del lugar que ocupa la cultura en el desarrollo de una sociedad, sino de su constitución como Estados que apuestan por una dinámica global de desarrollo y progreso.

Las décadas del setenta y ochenta del siglo XX tanto en el orden mundial como nacional, dan cuenta de la complejización del tema de la cultura como asunto de interés público, con la organización de distintos eventos y promulgación de documentos que analizan el objeto y orientación de la cultura. El fundamento originario de la cultura como

derecho humano, se va transformando para presentarse como eje de desarrollo, democracia e identidad.

En esa complejización del problema público de la cultura, también van surgiendo nuevos actores y actrices, “especialistas” que comienzan a tomar la vocería en las discusiones frente al tema, al mismo tiempo que se comienza a vislumbrar una tensión entre la visión que ese conocimiento especializado le puede dar a la concepción y acción de la cultura, frente a la de la democracia, la participación y la consideración de múltiples formas de la cultura en los países.

En la última década del siglo XX, el caso de Colombia evidencia una nueva discusión sobre la concepción y quehacer de la cultura, además de las condiciones para fortalecer su relación con la democracia, y la relación entre identidad y mundialización.

Esa relación entre lo propio y lo de otros, se evidencia en lo consignado en el CONPES de 1990 con su apuesta de política cultural descentralizada y protectora de las identidades regionales, y la propuesta por el reconocimiento de la diversidad y el rol de la cultura en la identidad en la Constitución de 1991; al mismo tiempo que se organiza un Estado para la apertura económica y el fortalecimiento de competencias para el libre mercado con el CONPES de 1994 “La cultura en tiempos de transición”.

Hasta este punto se evidencia cómo asuntos de interés público globales como la organización estatal, las premisas del desarrollo y la globalización han tenido incidencia en la concepción y quehacer de la política pública de la cultura, pero además cómo esos asuntos han permeado la discusión sobre la cultura en Colombia.

## **Las políticas públicas culturales que se abordan como problema de estudio:**

### **planteamiento del problema**

Hasta 1997 en Colombia la orientación de la política cultural estaba a cargo de COLCULTURA, adscrito al Ministerio de Educación, de manera que, a pesar de haber tenido un desarrollo frente a su concepción y acción pública de la cultura en planes, leyes, decretos y otros instrumentos regulatorios, no había realizado el tránsito hacia la autonomía como problema público, que a nivel internacional se había comenzado desde 1960.

A partir del recuento que se trae en el apartado previo y se ilustra en la Figura 1, se evidencia también cómo los problemas y la acción pública de la cultura en Colombia se han ido transformando de una manera que no necesariamente es acumulativa ni lineal, pero que en 1997 se encuentra con el hito de la creación del Ministerio de Cultura, un órgano responsable de liderar, formular e implementar políticas culturales (Bravo, 2008; Rey, 2010) y alcanzar como sector autonomía en la discusión sobre los asuntos y política pública:

Créase el Ministerio de Cultura como organismo rector de la cultura, encargado de formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política de Estado en la materia en concordancia con los planes y programas de desarrollo, según los principios de participación contemplados en esta ley (Ley 397. Ley General de Cultura, 1997).

El recuento histórico previo e incluso desde antes, con proyectos como la Expedición Botánica de José Celestino Mutis (Entrevista No 3, 2020) en el siglo XVIII o la Comisión Coreográfica liderada por Agustín Codazzi a mediados del siglo XIX, evidencian cómo

en Colombia se han tomado decisiones sobre la cultura como un asunto de interés público desde hace más de dos siglos, en este trabajo de investigación se considera el encargo de la administración y la gestión del problema público de la cultura en una dependencia particular y autónoma como el Ministerio de Cultura en 1997 un referente.

Punto de quiebre que integra y sintetiza los criterios que sobre la acción pública y papel del Estado frente a la cultura se habían venido consignando en planes, foros y estamentos colombianos para ir configurando una institucionalidad de la cultura y una figura que, como el Ministro<sup>3</sup> de Cultura, entre otras, se ubican como jefe de la administración de ésta dimensión pública de la cultura y formular las políticas concernientes a su despacho (Constitución Política de Colombia, 1991).

El punto de inflexión sobre el que se parte la inquietud que llevó al desarrollo de este trabajo de grado, se argumenta no solo por la creación de un Ministerio, también soportado en referentes clásicos de las políticas públicas como Lasswell (1970) y Meny y Thoenig (1992), quienes tal como se planteó en el debate en la Mesa de políticas Culturales de la UNESCO de 1967 de las políticas públicas como satisfacción de demandas—, entienden que las políticas públicas son la respuesta de autoridades a situaciones consideradas como problemáticas; así, la creación del Ministerio significó no

---

<sup>3</sup> La figura de Ministerio y Ministro surgen en la Constitución Colombiana de 1886, reglamentada en los Artículos 132 a 134. Artículo 134. Los Ministros son órgano de comunicación del Gobierno con el Congreso; presentan a las Cámaras proyectos de ley, toman parte en los debates y aconsejan al Presidente la sanción u objeción de los actos legislativos. Artículo 135. Los Ministros, como jefes superiores de Administración, pueden ejercer en ciertos casos la autoridad presidencial, según lo disponga el Presidente. Bajo su propia responsabilidad anulan, reforman o suspenden las providencias de los agentes inferiores (Constitución Política de 1886).

solo explicitar esa autoridad de la cultura, sino la ubicación de una responsabilidad concreta para determinar sus designios.

Demandas frente a situaciones problemáticas de la dimensión *cultura*, que no es que atiendan situaciones negativas, sino sobre las que no existe un consenso o una sola manera de abordarse –como se evidencia en el panorama y recuento histórico anterior–, y que, por tal, se requiere de una autoridad que adopte una serie de acciones para atenderlas.

De tal forma, las políticas públicas culturales se comprenderán para este trabajo de grado como la identificación-construcciones de situaciones, porque no están dadas, sino que se constituyen por la relación e intereses entre diversos actores sociales: gobierno, organismos gubernamentales y no gubernamentales, intelectuales, artistas y cultores, para el que se determina una actuación que atienda y contribuya a resolver aquello identificado como problemático en el campo de la cultura.

Políticas públicas culturales que por su carácter arbitrario de identificación-construcción, es decir, de elaboración por y para sujetos que encarnan distintos intereses, manejan ciertos conocimientos, asumen determinadas posiciones, se ubican en distintos niveles y sectores de la sociedad, estableciendo múltiples relaciones entre sí y con otros actores por fuera de la cultura, inquieta conocer cómo a partir del llamado punto de inflexión en 1997, han continuado la concepción y curso de la cultura en el país.

**Problema y pregunta de investigación: formulación del problema**

¿Qué significó la creación de un Ministerio de Cultura para la concepción de la cultura como problema público?, ¿qué orientaciones se formularon para el curso de la cultura a partir de la creación del Ministerio de Cultura?

Esas dudas no permanecen solo en el marco de la creación del Ministerio y la autonomía de la cultura como política pública en Colombia desde 1997, sino que, evidenciando las transformaciones en el país en casi veinte años, surge la inquietud por el momento contemporáneo, ¿por cuál es el problema de la cultura y su orden de acción en el presente?, ¿qué tanto de ello se refleja en las posiciones y debates del sector cultural y académico que se expusieron como motivaciones para abordar este trabajo de investigación en el primer momento de este documento?

¿Cómo la consolidación de la institucionalización de la política pública de cultura en 1997 en Colombia, continuó estableciendo diálogos –disonantes o sinérgicos– con otros problemas globales y a nivel de país con otros problemas públicos, pero también dentro del de la misma cultura?

Diálogos que traducidos a reglamentaciones como la Ley General de Cultura o la Ley Naranja, generan la inquietud por conocer si se han integrado y qué han aportado a la resolución del problema público de la cultura, llevando a plantear la pregunta de investigación ¿cómo desde el estudio de políticas públicas, se puede armonizar interna y externamente la narrativa del problema y la acción pública de la cultura en Colombia a partir de la regulación normativa de la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017?

La escogencia de estas dos normativas se sustenta inicialmente en la concepción de las leyes como declaraciones manifiestas para concebir, ordenar y guiar la acción del Estado, como se entiende en el preámbulo de la máxima norma colombiana:

... con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente: Constitución Política de Colombia (Constitución Política de Colombia, 1991).

Dado lo anterior, las leyes en este caso seleccionadas como objeto de estudio, se comprenderán en sí mismas como muestra de lo que como Estado, Colombia ha venido implementando y concibiendo por cultura como problema público; la primera, de 1997, una Ley General que como hito tiene un carácter fundacional de la política pública de cultura en el país, y la segunda, la Ley 397 o Ley Naranja de 2017, como la referencia de las últimas discusiones que la cultura ha venido adoptando en el país como problema público.

### **Objetivos de investigación**

Para responder a la pregunta de investigación, se determinó como objetivo general: proponer una armonización interna y externa de las narrativas de problema y acción pública de la cultura en Colombia a partir de la regulación normativa de la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017.



Con la intención de dar respuesta a la pregunta de investigación y al objetivo general, se propusieron los siguientes objetivos específicos: 1) presentar la narrativas y contra-narrativas sobre el problema público de la cultura en Colombia regulado en la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017; 2) describir las narrativas y contra-narrativas de la acción pública frente al problema de la cultura en Colombia regulado en la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017; 3) comparar las narrativas del problema y la acción pública de la cultura en y entre la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017; de tal manera que finalmente se pueda 4) crear una meta-narrativa que armonice interna y externamente el problema y la acción pública de la cultura en Colombia a partir de las regulaciones de la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017.

El primer objetivo específico sobre la presentación de las narrativas del problema público de la cultura, permitirá identificar qué es lo que se ha concebido en las dos leyes de referencia como cultura, cuáles son los temas, propósitos, intereses y demandas que se persigue atender; por su parte, con el segundo, se describirá qué, quién y cómo es que las dos reglamentaciones han propuesto atender las demandas de la cultura como política pública.

Con el tercer objetivo específico se realizará un paralelo entre el problema y la acción pública de la cultura en cada una de las regulaciones y entre ellas, dando respuesta a la inquietud de coherencia interna y externa. El último objetivo específico, la propuesta narrativa, se pretende atender la inquietud académica y profesional para generar

alternativas que contribuyan al desarrollo de la discusión frente a la cultura como asunto público desde referentes teóricos y empíricos.

## Capítulo 2

### Metodología

A continuación, se introduce la orientación metodológica que dará lugar a una propuesta de *armonización narrativa del problema y acción pública en las políticas culturales colombianas*.

El presente capítulo presenta inicialmente el enfoque interpretativo de estudio de narrativas de políticas públicas, a continuación, se presenta la unidad de análisis – estableciendo cuando es pertinente, un paralelo con un enfoque de análisis que también recoge las narrativas de políticas públicas: el enfoque narrativo de políticas públicas–, el corpus y la dimensión tempo-espacial de la investigación. En un quinto momento se introducen los métodos, continúa con la presentación de las fuentes y cierra este apartado con la presentación de la estrategia de análisis de datos.

#### **Estudio de narrativas de políticas públicas**

Como propuesta, éste trabajo de grado tiene unos propósitos aplicativos, que, si bien no están en las manos de la estudiante llegar a implementarlos, sí existe una orientación hacia la acción desde la descripción e interpretación del lenguaje o con la que dos instrumentos regulatorios han narrado el problema y la acción de la cultura.

Expresiones que como bien señala Majone (1997), encarnan relaciones de poder, que al ser develadas en un ejercicio analítico como el que se propone con el lenguaje, contribuyen a fortalecer la capacidad deliberativa de los ciudadanos (Fischer, 2007), y en particular, del sector cultura para construir argumentos, proposiciones, evaluaciones y finalmente, propuestas o recomendaciones (Majone, 1997, p. 82).

Es importante mencionar que si bien este trabajo de grado se suscribe bajo un enfoque de estudio e interpretación particular, se reconoce una adopción flexible, que permite entrecruzar cuando es pertinente y sin menoscabar los postulados de cada propuesta, el estudio de las narrativas de política pública con el enfoque de análisis de política pública.

Se adopta una posición pluralista metodológica (Roth Deubel, 2007) con una apuesta práctica política en el campo de la formulación de política pública, así como la incursión legítima de voces que aunque expertas, como las y los entrevistados, no necesariamente hacen parte de la toma de decisiones: “un juicio profano [en] todos los asuntos sociales que hoy por hoy están en manos de los expertos” (Feyerabend, 1993, pp. 90-93).

El enfoque sobre el cual se suscribe este trabajo de grado es el interpretativo, apuntando al estudio de narrativas de políticas públicas, teniendo como principal referente la orientación metodológica de Emery Roe en *Narrative policy analysis. Theory and practice* (1994), sustentado en los principios del construccionismo y la teoría crítica (Roth Deubel, 2010, p. 47).

Alineado con el propósito de la metodología, los supuestos conceptuales que se retomarán más adelante, invitan a comprender cómo el poder y la política se configuran y articulan en temas controversiales, en este caso, lo que se define como problema y su estrategia de acción en las dos leyes de referencia, para al final de éste trabajo de grado, proponer una meta-narrativa que permita ampliar la mirada en torno a la situación en discusión (Ballesteros Cabrera, Martínez, y Arrubla Sánchez, 2010, pp. 317-318).

El núcleo de la metodología de estudio de narrativa de política pública es la identificación de la controversia, la cual se alimenta de diferentes argumentos y

escenarios (Arrubla Sánchez, Ballesteros Cabrera, y Martínez, 2010, p. 319), que para este trabajo de grado, se adoptan desde la lectura de la coherencia interna entre problema y acción pública, y coherencia externa, entre las dos leyes de referencia, construyendo así las controversias.

El estudio de las narrativas de políticas públicas se desarrolla en cuatro etapas: primero, identificar las principales historias o relatos de la controversia política, con sus respectivos inicio, desarrollo y final –su guion–. Segundo, identificar los relatos alternativos a los que dominan la controversia –los contra-relatos–. Tercero, comparar las dos series de relatos para generar un meta-relato. Y cuarto, determinar la medida en que el meta-relato permite replantear el problema (Roth Deubel, 2008, p. 86).

Para éste trabajo de grado, después de identificar, recrear y comparar las narrativas del problema y la acción pública, se procede a construir una meta-narrativa a partir de la identificación de las diferentes historias y no-historias, las cuales emergen al darle voz a los “más débiles” (Arrubla Sánchez, Ballesteros Cabrera, y Martínez, 2010, pp. 318-319), en este caso: “voces del sector cultura” que se traen de las entrevistas y declaraciones presentadas en la introducción de éste trabajo.

La narrativa es la ficción que se construye desde el Estado y los tomadores de decisión acerca de la política. La contra-narrativa se construye a partir del diálogo con los actores, muestra una visión contraria a la narrativa utilizada por el gobierno (Arrubla Sánchez, Ballesteros Cabrera, y Martínez, 2010, pp. 321-322).

La construcción de la meta-narrativa permite identificar cómo se configuran a través del tiempo las relaciones de poder en todos los niveles de gobierno, en los grupos

económicos, el gobierno y la sociedad civil, así como el papel de la tecnocracia y los medios de comunicación en la construcción de la controversia (Arrubla Sánchez, Ballesteros Cabrera, y Martínez, 2010, p. 324).

### **Unidad de Análisis**

La unidad de análisis de esta investigación se enmarca en el conjunto de políticas públicas culturales, particularizando el estudio de dos de ellas: la Ley 397 o Ley General de Cultura de 1997 y la Ley 1834 o Ley Naranja de 2017.

La selección de la Ley General de Cultura de 1997, obedece fundamentalmente a dos razones: primero, que esta ley recoge tres elementos fundamentales de la Carta Constitucional de 1991 frente a la cultura:

Artículo 70. Promoción y fomento de la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación, la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. Promoción de la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales.

Artículo 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a la cultura. Creación de incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales.

Artículo 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para

readquirirlos y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos en territorios de riqueza arqueológica (Constitución Política de Colombia, 1991).

Estos tres artículos establecen unos principios normativos donde no solo se define la cultura como parte constitutiva de Colombia como nación, sino que, con su inscripción en la agenda pública del país, se constituye como frente de acción política, y que como tal, se reglamenta con la Ley General de Cultura de 1997.

La segunda razón es la formalización de la institucionalidad, administración y gestión de la cultura por primera vez autónoma –separada del campo de la educación– con la creación del Ministerio de Cultura y el Sistema Nacional de Cultura.

Por su parte, la elección de la Ley Naranja de 2017, obedece también a dos razones: la primera, es que se constituye como una regulación que abandera un proyecto de gobierno y en su momento como candidato, del presidente actual, haciendo de la cultura y su relación con la economía, el eje de una propuesta política.

La segunda razón para escoger la Ley Naranja, es el sentimiento, inquietud y activismo que ha generado su formulación e implementación en el sector de la cultura, viéndose interpelado ante las formas y la reconcepción como problema público.

### **Unidad de Estudio**

El ejercicio de investigación parte de unos conceptos para acercarse a la realidad de las políticas públicas de la cultura, teniendo como referencia dimensiones como el problema y la acción pública, a partir de ellas, como unidades de estudio, se adoptó un método inductivo del que se desprendieron una serie de “conceptos sensibilizadores” que se

construyeron en exploraciones del trabajo de campo y que permitieron adelantar todo su desarrollo como referencia y orientación (Blumer, 1954).

Si bien desde el ejercicio de planteamiento y concepción de este proyecto y su problema de investigación, se parte de nociones fundamentales de la política pública y su análisis, hubo cabida no solo a la emergencia de dimensiones y categorías, sino a la aproximación, si se quiere, más intuitiva a las evidencias encontradas en la recolección de información, tomando distancia con la aproximación estructurada del enfoque narrativo del análisis de políticas públicas (Estévez y Páez Arenas, 2020, pp. 7-8).

La unidad de éste ejercicio de investigación comprende el problema y la acción pública de la cultura, dos conceptos desarrollados en el marco teórico de este documento, pero que operativamente se traducen en los elementos que se ilustran en la Figura 2:

**Figura 2.** Operativización del concepto de problema público para el estudio de las narrativas del problema y la acción pública en la Ley General de Cultura de Colombia y Ley Naranja



Así, se comprende que el problema público es una construcción cíclica y por momentos de doble vía, donde a partir de una concepción y fundamentos sobre la cultura



como problema, hay unos actores que encarnan unos valores, que se manifiestan y desarrollan en su intención de alcanzar unos fines como Estado y sociedad.

La Tabla 1 presenta cómo fue entendido y aplicada cada una de estas categorías en el estudio de las dos regulaciones de referencia.

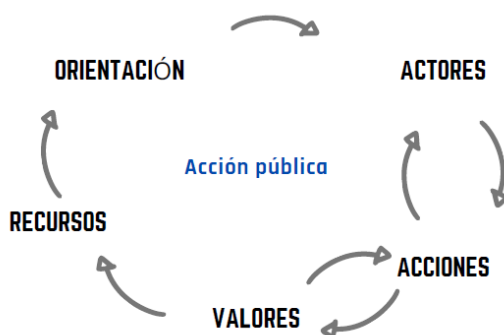
*Tabla 1.* Definición operativa de las categorías de estudio de “problema” público.

| <i>Categoría</i> | <i>Definición</i>  |
|------------------|--|
| Principios       | Fundamentos sobre los que se define la cultura como problema público       |
| Valores          | Cualidades de la cultura como problema público                             |
| Expresiones      | Manifestaciones de la cultura como problema público                        |
| Actores          | Figuras que incorporan y hacen manifiesta la cultura como problema público |
| Fines            | Propósitos de comprender y atender la cultura como problema público        |

Como se menciona previamente, las categorías para abordar el estudio del problema público de la cultura se construyeron a partir de la exploración de las regulaciones, no fueron preconcebidas ni adoptadas, sin embargo, es posible hacer un paralelo entre lo que se entiende en este trabajo por *actores* con lo que desde el enfoque de análisis de políticas públicas se aborda como *personajes* (Estévez y Páez Arenas, 2020, p. 18).

Retomando la segunda dimensión de estudio, la Figura 3, ilustra la *acción pública*, comprendida como el conjunto de actores que dinamizan unas acciones que reproducen los valores que sobre el problema público se tienen; que cuentan por demás, con recursos y unos márgenes de acción para alcanzar la transformación del problema público.

**Figura 3.** Operativización del concepto de acción pública para el estudio de las narrativas del problema y la acción pública en la Ley General de Cultura de Colombia y Ley Naranja



De forma similar a lo que sucede con la operacionalización del *problema público*, se evidencia una interdependencia y ciclo en la configuración de la *acción pública*, que en detalle se describe en las categorías que se presentan en la Tabla 2.

*Tabla 2.* Definición operativa de las categorías de estudio de “acción” pública.

| <i>Categoría</i> | <i>Definición</i>   |
|------------------|---|
| Actores          | Figuras encargadas de dinamizan la acción pública de la cultura         |
| Acciones         | Operaciones y tareas que dinamizan la acción pública de la cultura      |
| Valores          | Cualidades de las acciones que orientan la acción pública de la cultura |
| Recursos         | Medios de los que se vale la acción pública de la cultura               |
| Orientación      | Delimitaciones y focos de acción pública de la cultura                  |

Así como se puede hacer un paralelo entre la categoría *actores* en este estudio de políticas públicas y la de *personajes*, en caso que se hubiera adoptado el enfoque narrativo de políticas públicas; se considera que la noción de *trama* del enfoque narrativo se puede construir a partir de las categorías en las que se subdividen el problema y la acción pública de la cultura en las narrativas de las dos regulaciones de referencia.

## **Corpus**

La investigación se concentra en el estudio de dos instrumentos regulatorios; 1. Ley 397 de 1997. Ley General de Cultura, Ministerio y Sistema Nacional de Cultura; y 2. Ley 1834. Ley naranja. Economía creativa. Sin embargo, se integran presupuestos de la Constitución Política de 1991 que delimitan el marco de derechos y apuestas de Colombia como Estado.

La selección de estos documentos responde a la necesidad de focalizar el análisis de las dos políticas públicas de cultura que pretenden ser armonizadas en este ejercicio de investigación, de manera que además de comprender las dos leyes de referencia: la 397 de 1997 y la 1834 de 2017, se analiza un documento marco para construir un hilo conductor o disruptivo entre estas dos leyes.

Partiendo de las estrategias para el estudio de las narrativas de políticas públicas, las regulaciones normativas, tanto los dos centrales, como su marco, constituyen en narrativas del problema y la acción pública de la cultura en Colombia.

## **Dimensión espacio temporal de investigación**

Como se presentó en los antecedentes de este trabajo de investigación, desde finales del siglo XX, Colombia se ha venido articulando a las políticas públicas de la cultura a nivel global, teniendo como referencia fundamental la UNESCO, pero también a nivel Latinoamericano, sumándose a propuestas que problematizaban asuntos como la democracia y el desarrollo.

Paralelo al marco regional y global, las políticas públicas de cultura en el país también han ido adquiriendo sus propios matices, que van desde la concepción de cultura y el giro

hacia una propuesta de política pública, hasta la cantidad de recursos, entidades y actores responsables de administrarla.

Se reconoce que esos matices no son solo nacionales, sino que a nivel regional, bien sea en el nivel administrativo departamental o municipal, las políticas públicas de la cultura también adoptan distintos tonos, siendo además una propuesta congruente con el propósito de descentralización que viene desde la creación del Sistema Nacional de Cultura en 1997, pero que en virtud de una dinámica de administración pública centralista, como la colombiana, se considera que la revisión del panorama nacional, bien sea como orientador o dictador de los matices regionales, permite sintetizar las apuestas sobre el problema y la acción pública de la cultura en Colombia y por consiguiente, una propuesta de armonización de política pública.

### **Métodos, técnicas y estrategias de análisis de datos**

Para acercarse al problema y la acción pública en la narrativa de la política pública de cultura, se tomó la decisión de adoptar estrategias cualitativas y cuantitativas, además de combinar técnicas como el análisis documental, las entrevistas y el análisis de datos agregados.

La selección de estrategias cualitativas obedeció al interés de describir en profundidad las dos leyes de referencia: La ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja del 2017, a partir de los dos rasgos considerados como determinantes: el problema y la acción pública.

**Descomposición de los instrumentos regulatorios.** La estrategia implementada para presentar la definición del problema público de la cultura y la propuesta de acción pública

frente a la cultura en la narrativa de Ley General de Cultura y Ley Naranja, comprendió un ejercicio de organización, procesamiento y sistematización de información, que, como último paso, tuvo la construcción de relatos o meta-relatos sobre el problema de la cultura.

Para dar cuenta de los dos rasgos o dimensiones de estudio de la narrativa del problema y la acción de política pública de esta investigación, se hizo un ejercicio de revisión e interpretación del lenguaje escrito de las dos leyes de referencia en una matriz que permitió *descomponer* de manera general su contenido.

**Figura 4.** Matriz de aproximación al contenido de la narrativa de la Ley General de Cultura y Ley Naranja

Ley 397 del 07 de agosto de 1997. Ley General de Cultura

| NORMATIVIDAD CULTURAL 1997 – 2018. CONTENIDO Y PRINCIPIOS   |  |  |  |
|---|--|--|--|
|   | REFERENTES   | PROPÓSITOS: NORMATIVAS Y ORIENTACIONES   | DEFINICIONES   |
| Ley 397 del 07 de agosto de 1997. Ley General de Cultura  | Art. 70 Constitución Política. Promoción y fomento de la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación, la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. Promoción de la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales.  | TÍTULO I. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y DEFINICIONES<br><br>Art.1 No2. <b>Fundamento de la nacionalidad</b> , proceso generado individual y colectivamente. Sus manifestaciones constituyen la <b>identidad</b> y cultura.<br><br>Art.1 No3. Impulso y estímulo de las actividades en el marco de <b>reconocimiento y respeto de la diversidad</b> .<br><br>Art.1 No 8. <b>Articulación desarrollo económico y social con el desarrollo cultural</b> , científico y tecnológico.<br><br>Art.1 No 12. Promoción de la <b>interacción de la cultura nacional con la universal</b> .<br><br>Art.1 No 13. La política cultural tendrá en cuenta al creador, gestor y receptor y garantizará <b>acceso en igualdad de oportunidades</b> .<br><br>Art.3. (Artículos 1º al 18 de la Ley 188 de 1995, Plan Nacional de Desarrollo. El Salto Social)<br>Art.3<br>- <b>Desarrollo integral de la persona</b> .<br>- Humanismo.<br>- <b>Promoción productividad y competitividad</b> .<br>- <b>Economía al servicio del hombre</b> .<br>- Participación con dignidad y justicia.<br>Art.4. Ciudadano productivo en lo económico, solidario en lo social, participativo y tolerante en lo político, respetuoso de los derechos humanos y <b>más integrado culturalmente</b> .<br>Art.5, 6, 7 y 8. Modelo alternativo de desarrollo: equidad y solidaridad, movilización permanente y participativa, <b>creación de ventajas competitivas</b> , crecimiento económico y capital social, <b>reconocimiento y respeto de la diversidad</b> , dinámica de concertación, y desarrollo integral. Modelo moderno, <b>auténtico</b> y funcional.<br>Art.10. Estrategias económicas macro, competitividad para la internacionalización y de economía solidaria.<br>Art.11. Estrategias sociales: 1) salto educativo y cultural (cultura como <b>fundamento de la identidad nacional</b> ); 4) pueblos y comunidades afrocolombianas y raizales <b>cofundantes</b> de nación colombiana, sean <b>autoras de su propio progreso y creadoras de un mundo cultural acorde con su identidad</b> .<br>Art.18. Evaluación <b>cuantitativa</b> y <b>cuantitativa</b> . | Art.1 No 1. [Cultura] como un conjunto de <b>rasgos distintivos</b> , espirituales, materiales, intelectuales y emocionales, comprende las artes y letras, modos de vida, derechos humanos, <b>sistemas de valores, tradiciones y creencias</b> .<br><br>Art.4. Patrimonio cultural de la nación, bienes y valores que son <b>expresión de la nacionalidad colombiana</b> , poseen una <i>especial interés</i> histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico, manifestaciones, productos y representaciones de la <i>cultura popular</i> .<br><br>Art.27. El <b>creador</b> es cualquier grupo o persona generadora de bienes y productos culturales a partir de la imaginación, la sensibilidad y la creatividad.<br><br>Art.28. El <b>gestor cultural impulsa los procesos culturales</b> al interior de las |
| Normas sobre Patrimonio cultural de la nación y Fomentos y estímulos a la cultura                           |  |  |  |
| Administrativos: creación del Ministerio de Cultura, Sistema Nacional de Cultura y traslado de dependencias |  |  |  |
| Ernesto Samper Pizano (Presidente)  | Art. 71 Constitución Política. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son <b>libres</b> . Los <b>planes de desarrollo económico y social</b> incluirán el fomento a la cultura. Creación de incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales.<br><br>Art. 72 Constitución Política. El <b>patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado</b> . El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley |  |  |

En segunda instancia, se realizó una propuesta de categorización de las dimensiones de estudio con más detalle que la anterior. Para ello se diseñó una segunda matriz que facilitó la operacionalización del ejercicio.

**Figura 5.** Matriz de identificación general de la narrativa sobre el problema y acción pública de la cultura en Ley General de Cultura y Ley Naranja

|     | A               | B                             | C                                    | D   | E  | F           |
|-----|-----------------|-------------------------------|--------------------------------------|---|--|-------------|
| 1   | Fecha publicaci | Título                        | Autor(a)                             | Narrativas  | Temas                                      | Subtemas    |
| 764 | 2017.05.23      | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Congreso de la República de Colombia | Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto desarrollar, fomentar, incentivar y proteger las industrias creativas. Estas serán entendidas como aquellas industrias que generan valor en razón de sus bienes y servicios, los cuales se fundamentan en la propiedad intelectual.  | Acción pública de la Cultura               | Acciones    |
| 765 | 2017.05.23      | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Congreso de la República de Colombia | Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto desarrollar, fomentar, incentivar y proteger las industrias creativas. Estas serán entendidas como aquellas industrias que generan valor en razón de sus bienes y servicios, los cuales se fundamentan en la propiedad intelectual.  | Industrias Creativas                       | Expresiones |
| 766 | 2017.05.23      | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Congreso de la República de Colombia | Artículo 2°. Definiciones. Las industrias creativas comprenderán los sectores que conjugan creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos intangibles de carácter cultural, y/o aquellas que generen protección en el marco de los derechos de autor.  | Industrias Creativas                       | Expresiones |
| 767 | 2017.05.23      | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Congreso de la República de Colombia | Artículo 2°. Definiciones. Las industrias creativas comprenderán los sectores que conjugan creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos intangibles de carácter cultural, y/o aquellas que generen protección en el marco de los derechos de autor.  | Acción pública de las Industrias Creativas | Acciones    |
| 768 | 2017.05.23      | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Congreso de la República de Colombia | Las industrias creativas comprenderán de forma genérica -pero sin limitarse a-, los sectores editoriales, audiovisuales, fonográficos, de artes visuales, de artes escénicas y espectáculos, de turismo y patrimonio cultural material e inmaterial, de educación artística y cultural, de diseño, publicidad, contenidos multimedia, software de contenidos y servicios audiovisuales interactivos, moda, agencias de noticias y servicios de información, y educación creativa. | Industrias Creativas                       | Expresiones |
| 769 | 2017.05.23      | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Congreso de la República de Colombia | Artículo 3°. Importancia. El Gobierno nacional tomará las medidas necesarias para que las industrias creativas nacionales sean exaltadas, promocionadas, incentivadas, protegidas y reconocidas.  | Acción pública de las Industrias Creativas | Actores     |
| 770 | 2017.05.23      | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Congreso de la República de Colombia | Artículo 3°. Importancia. El Gobierno nacional tomará las medidas necesarias para que las industrias creativas nacionales sean exaltadas, promocionadas, incentivadas, protegidas y reconocidas.  | Acción pública de las Industrias Creativas | Actores     |
|     | 2017.05.23      | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Congreso de la República de Colombia | Para ello coordinará articuladamente sus esfuerzos, con miras a visibilizar este sector de la economía promoviendo su crecimiento e identificándolo como un sector generador de empleo de calidad,  | Acción pública de las Industrias           | Acciones    |

El paso siguiente consistió en la subcategorización de la narrativa del problema y la acción pública contenidos en la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017, con el objeto de continuar *descomponiendo* estas unidades y poder identificar las continuidades, rupturas y particularidades de sus apuestas.

**Figura 6.** Matriz de identificación de los problemas y acciones particulares de la política pública de cultura referenciadas en Ley Naranja

| 1  | Fecha      | Título                        | Tema        | Subtema                        |
|----|------------|-------------------------------|-------------|--------------------------------|
| 17 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Contenidos-intangibles         |
| 18 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Creación                       |
| 19 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Cultura                        |
| 20 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Cultura                        |
| 21 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Diseño                         |
| 22 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Editoriales                    |
| 23 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Educación-artística            |
| 24 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Educación-creativa             |
| 25 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Educación-cultural             |
| 26 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Espectáculos                   |
| 27 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Fonográficos                   |
| 28 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Industrias-creativas           |
| 29 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Moda                           |
| 30 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Patrimonio-cultural-inmaterial |
| 31 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Patrimonio-cultural-material   |
| 32 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Producción                     |
| 33 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Publicidad                     |
| 34 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Servicios                      |
| 35 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Servicios                      |
| 36 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Servicios                      |
| 37 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Servicios-información          |
| 38 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Software-contenido             |
| 39 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Expresiones | Turismo                        |
| 40 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Fines       | Derechos-autor                 |
| 41 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Fines       | Economía                       |
| 42 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Fines       | Economía                       |
| 43 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Fines       | Empleo-calidad                 |
| 44 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Fines       | Identidad                      |
| 45 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Fines       | Motor-desarrollo               |
| 46 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Fines       | Propiedad-intelectual          |
| 47 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Fines       | Tejido-humano                  |
| 48 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Fines       | Tejido-social                  |
| 49 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Fines       | Valor-agregado                 |
| 50 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Valores     | Equilibrio                     |
| 51 | 2017.05.23 | Ley 1834 de 2017, Ley Naranja | Valores     | Participación                  |



Se crearon dos matrices: una para analizar la narrativa del problema y otra para la acción pública de la cultura. Los temas de cada categoría fueron también organizados teniendo como referencia los presupuestos teóricos presentados como marco de ésta investigación. Por su parte, los subtemas respondieron al contenido explícito de cada uno de los instrumentos regulatorios.

Esta forma de organización, al mismo tiempo que clasificar y ordenar, permitió listar y enumerar las veces que se presentaba cada subtema, como presupuesto para identificar las apuestas o propósitos más fuertes y más débiles de cada una de las leyes de referencia.

Además del formato tipo matriz, se hizo uso de una herramienta como la nube de palabras para representar el contenido de las dos leyes de estudio de una manera gráfica, donde a mayor cantidad de veces que se presenta una palabra, mayor el tamaño con el que se representa y más centralidad en la dispersión de la “nube”.

Finalmente, se tomó esta última estrategia visual, para que, a partir de un ejercicio de interpretación, se elaborara una narrativa propia o meta-narrativa de qué es lo que se presenta como problema y acción pública de la cultura en la narrativa de las dos leyes de referencia.

**La lectura de las voces.** Para fortalecer el propósito de presentar la narrativa que define del problema de la cultura y describir la propuesta de acción pública manifiesta en los dos instrumentos regulatorios de estudio, se implementó una segunda técnica de recolección de información: entrevistas, las cuales fueron adelantadas con doce (12) personas, fundamentalmente actores, estudiosos y tomadores de decisión del ámbito cultural, que fueron invitados e invitadas a compartir sus reflexiones sobre las propuestas

conceptuales y de acción pública de la cultura evidenciadas en la Ley General de Cultura y la Ley Naranja.

Las entrevistas y los comunicados públicos que se presentan en la introducción, se adoptan metodológicamente como recurso para estudiar las contra narrativas del problema y la acción pública, permitiendo establecer un paralelo con las narrativas de las regulaciones.

Se diseñó un cuestionario semi-estructurado para tener referencia de los ejes de la discusión y poder compartir con los y las entrevistadas que prefirieran conocer con antelación los temas sobre los cuales giraría la conversación, pero de acuerdo con el perfil del o la entrevistada y el desarrollo de las entrevistas, se flexibilizó el uso del cuestionario, ampliando asuntos en los que se hacía énfasis durante la conversación.

A continuación, se presenta el listado de personas entrevistadas, no sin antes advertir que, para preservar el anonimato de sus voces, para el apartado de resultados se renumeró el listado para impedir su identificación en las referencias:

1. Patricia Maya.
2. Rosa Elena González.
3. Germán Augusto Rey Beltrán.
4. Santiago Trujillo.
5. Ana Rosa Herrera Campillo.
6. Ruby Grisales.
7. Sebastián Miranda.
8. Andrea Buenaventura.

9. Eugenio Gómez Borrero.
10. Margarita Ariza Aguilar.
11. Luis Miguel Álvarez.
12. Paola Ocampo.

Las solicitudes para responder a la entrevista fueron realizadas entre el 19 de septiembre y el 10 de octubre de 2020, ofreciendo la posibilidad de ser adelantadas el día y la hora de mayor conveniencia para las personas consultadas, bien fuera por un medio virtual o telefónicamente. En promedio, las entrevistas tuvieron una duración de cuarenta y cinco (45) minutos.

Las entrevistas fueron grabadas con autorización de los y las entrevistadas, además de contar con su consentimiento para hacer uso de la información compartida para este trabajo de investigación. Posteriormente, las entrevistas fueron transcritas, tratando de registrar lo más explícitamente posible sus palabras y expresiones.

Una vez transcritas, las entrevistas fueron revisadas para corregir errores de digitación, ortográficos o de puntuación, para luego *adicionarlas* a AtlasTi versión 9.0.18, software para procesamiento de información cualitativa a través de la codificación de información, es decir, donde a partir de la interpretación de las palabras de las entrevistadas, se identificaron frases o palabras síntesis que condensaran el sentido de sus palabras; este ejercicio se realizó teniendo como referencia los párrafos organizados en la transcripción.

Mientras se realizaba la interpretación y codificación de la información, también se fueron incluyendo en el software de procesamiento de información cualitativa, documentos que referenciaban los y las entrevistadas para complementar, justificar o

explicar sus argumentos; de manera que se pudiera tener un sentido más completo de sus palabras y tener más herramientas para tomar decisiones para la codificación, es el caso de artículos, libros, convenios, proyectos e incluso nombres clave para el análisis del problema y la acción pública de la cultura.

El procesamiento adoptado, como se señaló antes, primero recogió un nivel explícito de las propuestas de los y las entrevistadas, luego, se identificaron relaciones, posiciones y aportes comunes que pudieran constituirse en un conjunto con un sentido más amplio y complejo, para posteriormente, formular proposiciones y resultados que permitieran dar cuenta de los problemas y acción pública de la cultura, según sus sentires, cotranarrativos, en la Ley General de Cultura y la Ley Naranja.

Paralelo a la codificación de información y adición de documentos de referencia que permitieran ampliar la comprensión de las palabras de los y las entrevistadas, se fueron creando *notas o memos* en el software para ir identificando posibles resultados, proposiciones o inquietudes en relación a los objetivos específicos de la investigación.

El ejercicio de lectura para la codificación de información tuvo una lógica reticular, de manera que cada transcripción fue trabajada como una unidad que dialoga con otros documentos y referencias. Al mismo tiempo, a medida que se iba contando con las transcripciones, se iba procesando y codificando la información, tratando de mantener *fresca* en la mente la *situación o experiencia* de la entrevista y retomar los sentidos que no necesariamente se evidencian en la palabra hablada y escrita, sino en la gesticulación, las miradas, las disposiciones del cuerpo, entre otras.

El segundo propósito con la decisión de codificar a medida que se iba contando con las transcripciones de las entrevistas, fue poder ir identificando hallazgos y vacíos de información que pudieran ser abordados en las siguientes entrevistas, de allí que como se manifestó previamente, el diseño de la guía de entrevistas se tomara como referente, pero adoptado de una manera flexible, susceptible de ser ajustado a cada entrevistada y necesidad de información por profundizar.

**Construcción de meta-narrativas.** Finalmente, para cumplir el propósito de crear una narrativa que armonice la narrativa el problema y la acción pública de la cultura de la cultura en Colombia a partir de la Ley General de Cultura y la Ley Naranja, se realizó un ejercicio que permitiera integrar los resultados narrativos que arrojó el análisis documental.

Teniendo ese primer ejercicio narrativo como referente, se trajeron a la reflexión las lecturas y reflexiones de los y las entrevistadas, para confrontar y complementar las propuestas narrativas iniciales –contra narrativas–, pero fundamentalmente, de construir una alternativa armónica de dos narrativas de políticas públicas como las que condensan la Ley Naranja y la Ley General de Cultura.

### **Estructura del Trabajo de Grado**

En el primer apartado de este documento se presentan los referentes de estudio para comprender la política pública cultural, el problema, la acción pública de la cultura y sus instrumentos regulatorios. A continuación, se introducen las consideraciones metodológicas para analizar lo que sobre el problema y la acción pública de la cultura se narra en los instrumentos regulatorios de 1997 y 2017.

En el tercer capítulo se exponen las concepciones-definiciones, los fines, las expresiones, los valores y los actores del problema público de la cultura colombiana reflejados en la Ley General de Cultura 397 de 1997 y la Ley Naranja 1834 de 2017. El siguiente capítulo presenta cómo se ha formulado la acción pública de la cultura: acciones, recursos, regulaciones normativas, valores y actores dinamizadores de esa acción.

En el capítulo cinco se elabora una propuesta de armonización entre la narrativa del problema y la acción pública de la cultura consignada en las leyes 397 y 1834 de Colombia; paso seguido se presentan las conclusiones que dan respuesta a la pregunta y los objetivos de investigación y finalmente las recomendaciones para continuar desarrollando el problema de investigación.

### Capítulo 3

#### Marco teórico

Con la intención de contribuir a armonizar la narrativa del problema y la acción pública en Colombia a partir de la regulación normativa de la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017, definido como problema de investigación, en adelante se presentan las premisas teóricas y conceptuales que ayudan a comprenderlo, para más tarde, en la propuesta de armonización, generar alternativas de respuesta.

En primera instancia, se presenta el lugar teórico desde el cual se ubica este *estudio de políticas públicas*, para luego dar paso a la propuesta conceptual de distintos autores sobre nociones centrales para atender el problema de investigación: problema, acción y política pública; la formulación de un problema público y la regulación normativa como expresión de la política pública; la armonización, continuidades y discontinuidades de la política pública; y el problema público de la cultura y la política pública cultural.

Finalmente, se presentará el marco analítico de la investigación las pautas de estudio para atender el ejercicio de análisis de la información.

#### **Estudio de políticas públicas**

La presente investigación, se ubica en el campo del *estudio de políticas públicas*, que se pregunta por los recursos que se movilizan para propender por un cambio social y desentrañar el sistema ontológico (concepción de sociedad, Estado, ciudadanía, poder, entre otras) y político de la sociedad (Meny y Thoenig, 1992, pp. 93-96).

Se apuesta, desde la estrategia metodológica, a recavar en las regulaciones normativas qué es lo que comprende la política pública de Colombia por cultura, para al final,

presentar una serie de proposiciones fácticas, recomendaciones, argumentos, referencias a estudios previos y de expertos, juicios de valor y salvedades (Majone, 1997, p. 82), para tratar de viabilizar la posibilidad de armonización narrativa del problema y acción que sobre cultura se formulan la Ley 397 de 1997 y la 1834 de 2017 como problema, ofrecer herramientas para afrontar decisiones de política cultural (Navarro, 2008, p. 232).

### **La propuesta de cambio social tras la política pública: problema, acción y política pública**

A continuación, se introduce el lugar disciplinario sobre el cual se soporta el estudio de las políticas públicas, a qué responden o cuál es el fundamento, su objeto, el problema y la acción pública.

**Política pública como medio para el cambio social.** De acuerdo con Landau, una revisión de la literatura sobre "política pública" evidencia que no existe un consenso sobre su definición; algunas las comprenden como una declaración de principios fundamentales, valores, metas y medios; otros como estrategia, diseño o programa; pero si algo tienen en común las distintas acepciones, es que se trata de una propuesta de intervención a los problemas sociales (Bobrow, Eulau, Landau, Jones y Axelrod, 1977), acotados y concretos (Cejudo y Michel, 2016, p. 3).

Para el mismo Landau, la política pública es una intervención que pretende alterar cierta situación o conducta, donde además se describe la situación deseada y el conjunto de estrategias o medios para alcanzarla, y que a partir de su formulación, se pretende controlar y dirigir un futuro curso de acción, un cambio de situación, un cambio social (Bobrow, Eulau, Landau, Jones y Axelrod, 1977, p. 425).



**Problema público y política pública.** En la misma línea de Landau, Meny y Thoenig comprenden cómo las políticas públicas surgen como el resultado de identificar una situación problemática –entendida no necesariamente como negativa, aunque también lo puede ser– a la que en cualquier medida se le demanda un cambio, una forma distinta de ser y comportarse, a la cual se propone una resolución (1992, p. 89). Ubican el origen de los problemas públicos en dos momentos: la formulación de las demandas y las estrategias que se definen para atenderlas (1992, p. 118).

**Figura 7.** Referentes teóricos para abordar la política pública



La figura 7, ilustra cómo para Lasswell (1970), la orientación por problemas de las políticas públicas implica considerar al menos cinco elementos, algunos de los cuales son comunes con los propuestos por Meny y Thoenig (1992):

Las respuestas de la política pública al problema público no son aleatorias, sino que responden a unos fines y preferencias del ente decisor, tienen una dimensión (Lasswell,

1970, p. 14) u orientación normativa (Meny y Thoenig, 1992, p. 91), encarnan valores, creencias e intereses que resultan fundamentales para definir la estrategia de acción y cambio (Parsons W. , 2007, p. 119-120).

Un segundo elemento con el que se puede establecer un puente con la propuesta de Lasswell, es que las políticas públicas no son actos concretos, sino programas que hacen parte de un marco general en el que se integran actividades o estrategias (Meny y Thoenig, 1992, p. 90); programas que evidencian un conjunto de condicionantes y relaciones inmersas en la situación problemática (Lasswell, 1970, p. 14) y que orientan la acción de las autoridades públicas (Meny y Thoenig, 1992, p. 9).

Las políticas públicas además de identificar situaciones problemáticas, elaboran acciones para su resolución, contenidos y maneras de abordarlos, estrategias para alcanzar el *cambio* (Thoenig, 1997, p. 28); la formulación de un problema como sujeto de política pública implica la definición de un plan de acción (Aguilar Villanueva, 2010, p. 31).

Un tercer elemento común a las dos propuestas teóricas, es que las políticas públicas movilizan recursos para generar resultados (Meny y Thoenig, 1992, p. 90), tienen contenidos que se proyectan como posibilidades de cambio (Lasswell, 1970).

En su movilización, las autoridades públicas disponen de recursos que pueden ser tangibles como la infraestructura, las personas y el dinero; pero también recursos intangibles que pasan por el conocimiento, el tiempo y el interés. La disposición de la cantidad y el tipo de recursos depende de la capacidad administrativa y organizacional de

la autoridad pública, pero también del conocimiento y sentido que tiene sobre la situación o problema sobre el que toman la decisión de actuar (o no) (Gibert, 1988).

Además de recursos tangibles e intangibles, la gestión de las políticas públicas también tiene una dimensión interna y otra externa. La gestión interna implica la movilización de recursos propios: personas, materiales, imágenes de marca, créditos financieros, etc., que se administran a través de herramientas como la contabilidad, los recursos humanos, la organización del trabajo y otros procesos.

La gestión externa constituye el fundamento y principio de las políticas públicas, la transformación o eliminación de condiciones insatisfactorias que demandan acción (Meny y Thoenig, 1992, p. 93-94).

Si bien entre las propuestas teóricas descritas existen elementos comunes, Meny y Thoenig introducen dos elementos diferenciadores como componentes de las políticas públicas: la competencia social y el factor de coerción.

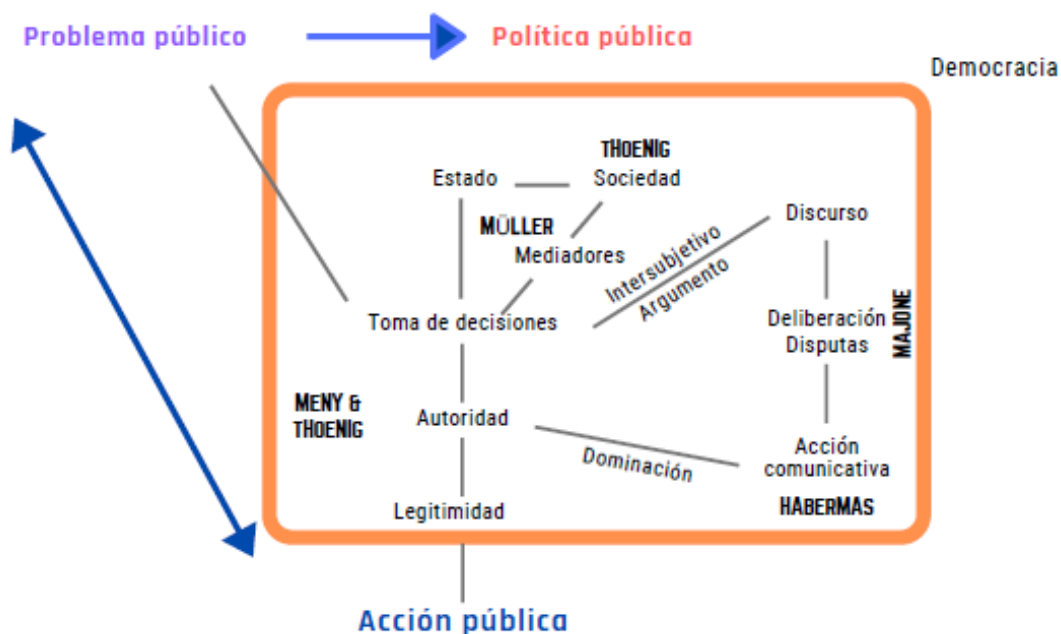
La competencia social hace referencia a un público objetivo, un conjunto de personas cuyos intereses y comportamientos se ven afectados por las políticas públicas. El factor de coerción, introduce que tras las políticas públicas existen elementos de coerción impuestos por una autoridad legal y legítima quien detenta el monopolio de la fuerza, en este caso, política (Meny y Thoenig, 1992, p. 90-91).

**Problema, acción pública y poder.** Una vez introducido el origen problemático de la política pública y sus elementos fundamentales, se presenta una discusión acerca de quién identifica el problema y esa alternativa de resolución, tareas que se han concentrado tradicionalmente en el Estado, como quien encarna el monopolio de los asuntos públicos

y los problemas colectivos (Thoenig, 1997, p. 22), una instancia que detenta poder público y cuenta con legitimidad gubernamental (Meny y Thoenig, 1992, p. 89).

La emanación de la política pública desde una autoridad implica que se le haya investido de poder público y legitimidad, un ejercicio de investidura atravesado por luchas de poder, la injerencia de distintos grupos y personas de interés, que designan a una autoridad para tomar decisiones.

**Figura 8.** Referentes teóricos para abordar la acción de la política pública



Esa toma o ausencia de decisiones es comprendida por Giandomenico Majone, como resultado de un ejercicio que, en un sistema democrático como el colombiano, se sirve de la discusión para plantear las preocupaciones públicas y de Estado. Esas discusiones y las acciones que se derivan de ellas, se sustentan en palabras donde intervienen relaciones de poder, distribuciones desiguales de conocimiento, bajo nivel de participación activa de los ciudadanos, entre otros, además de un discurso racional (1997).

Los problemas de políticas suponen un ejercicio de deliberación pública que determina cuándo algo se convierte en un problema objeto de política pública, una deliberación que se presenta bajo un discurso con un argumento racionalizado que parte de juicios morales, valores, además de intereses para seleccionar las políticas públicas (Majone, 1997, p. 59).

La naturaleza del problema que se construya, depende de las normas que se adopten, de ahí que la argumentación y la persuasión tienen un rol fundamental tanto en la fijación de normas, como en la definición de los problemas de política (Majone, 1997, p. 64).

Los problemas públicos se transforman entonces en objetos políticos por la intervención de unos actores, entre quienes se pueden encontrar empresarios, políticos o mediadores, que traducen el lenguaje de la sociedad en lenguaje de acción política (Müller, 2006, p. 62); si bien la definición de problemas públicos se asocian tradicionalmente al rol del Estado y la detención de poder ciertos actores sociales, la acción pública se ubica en la base de la sociedad, sin desconocer el rol del Estado (Thoenig, 1997, p. 28).

Habermas, integra en cierta medida las propuestas de Majone y Müller, señalando que la acción pública es una acción comunicativa que entrelaza la estructura social con la acción social, explicando la política pública en tres etapas:

- 1) Construcción histórica de las políticas públicas, condicionadas por las demandas sociales.

2) Desarrollo e implementación como procesos que modifican la estructura comunicativa de la sociedad, condicionando los fundamentos normativos y expectativas de la ciudadanía.

3) Sostenimiento y reproducción de la dominación (Habermas, citado por Roth Deubel, 2008, p. 74).

Se ha criticado la noción de acción comunicativa de Habermas en la planeación de políticas públicas por su fundamento en la razón, sosteniendo el poder de dominación que ésta ha tenido en la modernidad; y segundo, porque tiene una aspiración de consenso, que en las actuales condiciones de desigualdad de clase, raza, género y culturales, algunos creen solo se resuelve a través de la lucha de poderes en disputa (Healey, 1992, p. 238).

Para atender críticas como las que consigna Haley, Habermas reconfigura el fundamento exclusivamente racional a través de plantear un razonamiento práctico intersubjetivo que incluye el conocimiento, la comprensión técnica, la moral y la estética, construido y sustentado en la “vida” de las empresas o intereses colectivos. A partir de ese razonamiento intersubjetivo, se construyen narraciones analíticas que se acompañan de experiencias y análisis, pero con el fin de “actuar en el mundo”, de proponer algo (Healey, 1992, p. 238).

Esa propuesta orientada a la liberación de la dominación, se construye a partir de un razonamiento intercomunicativo que permite aceptar las diferencias, y no que unas se impongan sobre otras, y entender que no son diferencias de posición económica o social, sino deseos y necesidades específicas y situadas en cambiantes y adaptables: *sistemas de significado* (Healey, 1992, p. 239-240).

Dado lo anterior, tras el estudio de narrativas de políticas públicas que se propone en este ejercicio de investigación, se encuentra la identificación y propuesta de una acción de autoridades legítimas y que detentan poder para situar una discusión pública alrededor de la cultura.

Discusión que parte de señalar una situación que demanda y sea susceptible de modificación, que recoge principios, valores, creencias e intereses que sobre la cultura se han ido formulando Colombia como sociedad, y que, para cumplir su objetivo de transformación, se plantea una estrategia de acción posibilitada a través de procesos de gestión y manejo de distintos tipos de recursos.

La discusión y estrategia de transformación se plantean a través de discursos y herramientas de comunicación que permitan *traducir* y servir de mediadores desde la demanda social hacia la acción política.

### **Diseño, formulación y regulación normativa como expresión de la política pública**

Tras ubicar el propósito y estrategias de cambio social que se ubican tras el objeto de estudio de este trabajo de grado, a continuación, se introduce el momento en el marco del análisis de políticas públicas en el que se sitúa la investigación: la regulación normativa como formulación y diseño de una solución a un problema público, en este caso el de la cultura.

**El diseño de una política pública.** El diseño de políticas es un campo de estudio de las políticas públicas encargado de realizar un examen sistemático del contenido sustantivo de las políticas (Smith y Larimer, 2009, p. 181). Los estudiosos del diseño de

política entienden que la política pública es deliberada y parcial, atiende los intereses y problemas que son percibidos como relevantes.

Desde el estudio del diseño de las políticas públicas, se entiende que éstas además de ser un medio para resolver problemas, encarnan símbolos y valores sociales. Se reconoce la dimensión instrumental, de persecución de objetivos y resolución de problemas, pero el interés se concentra en la identificación e interpretación de los elementos simbólicos de la política pública (Smith y Larimer, 2009, p. 182).

En el análisis del diseño de políticas públicas, lo simbólico y las emociones revelan los propósitos “reales” de la política pública, que pueden tener o no distancia con los objetivos expresos de la política. De hecho, se señala que los valores inmersos en el diseño de la política reflejan la lucha política como tal. Los valores están incrustados en el diseño de las políticas y los tomadores de decisión utilizan estos valores para asegurar o incrementar su poder político (Smith y Larimer, 2009, p . 182).

El estudio del diseño de las políticas se refiere al contenido de la política pública. Dentro del contenido se distinguen características como la población objetivo, los valores que promueve la política, las reglas que dirigen o limitan la acción, la justificación o pertinencia de la política y los presupuestos que integran todos estos elementos (Schneider e Ingram, 1997, p. 2).

El proceso de diseño de las políticas se fundamenta en interpretaciones subjetivas: interpretaciones de quién merece determinados costos o beneficios a través de una política pública, cuáles son los valores que deben ser promovidos desde el poder



coercitivo del Estado, y quién o qué tiene la libertad de acción para promover o limitar esos valores (Smith y Larimer, 2009, p. 183).

**Figura 9.** Referentes teóricos para abordar el ejercicio del poder en la configuración del problema y la acción de la política pública



**La fórmula para atender el problema público.** En una propuesta de un autor clásico como Jones, los gobiernos o de una manera más amplia, la autoridad como la figura llamada a atender los *problemas públicos*, al identificarlos como tal, se propone adelantar acciones para resolver esos problemas, formula una estrategia para su futura implementación (1970, p. 10-11).

Esa formulación hace parte de un momento más amplio como es el de la toma de decisión, que se acompaña además de un ejercicio de legitimación (Jones, 1970). Con la formulación se inscribe un problema en la agenda gubernamental o se plantean alternativas para la acción, soluciones. Ese proceso de formulación implica dos tareas: el análisis o investigación del problema, que tiene como finalidad encontrar soluciones o

alternativas, anticipando las posibles consecuencias. Y la selección o reducción de opciones a una sola (Meny y Thoenig, 1992, p. 136).

Al ejercicio de legitimación por su parte, le corresponde resolver, votar, firmar y decidir para ratificar esa selección. Esa legitimación se consume en un acto más que protocolario, que posee un valor política y simbólicamente decisivo al revestir de legitimidad su opción y hacerla oficial (Meny y Thoenig, 1992, p. 137-138).

Lindblom ubica este momento como una definición del problema en un segundo nivel, uno adelantado por autoridades públicas, quienes a partir de la identificación de un problema considerado de interés público, reciben y procesan información para desarrollar un marco de acción (Lindblom C. E., 1991).

Ese marco de acción se comprende como una fórmula, un plan de acción o método que pretende atender o aliviar la situación considerada problemática, “tratamiento” que no es neutral (Jones, 1970, p. 49-50), ni tampoco necesariamente obedece a un proceso puramente racional, que sigue un curso lineal y consecuente (Lindblom, 1991, p. 13).

Frank Fisher y John Forester (1993) trabajan sobre ese proceso no racional a través de lo que llaman el giro “argumentativo” para señalar cómo los formuladores de políticas y los analistas utilizan el lenguaje para crear una realidad, hacen un uso deliberado de narrativas, símbolos e historias para moldearla (Smith y Larimer, 2009, p. 184-185), definirla y actuar frente a los problemas sociales: “El quehacer de la política se entiende como un proceso de deliberación razonada, argumentación crítica en vez de un cálculo pragmático” (Fisher, 2003, p. 722).

Las políticas públicas encarnan símbolos e intereses (Smith y Larimer, 2009, p. 182), además lo que para un grupo supone una solución, para otro no lo es; por eso en algunos casos los decisores de políticas, formulan estrategias sin necesidad de conocer los problemas públicos sobre los que están tomando decisiones (Lindblom, 1991, p. 13).

Para autores como Smith y Larimer, la formulación o diseño de acciones para atender problemas públicos, está permeada por el poder, aquel que detentan grupos particulares – por ejemplo, los intelectuales en la cultura– para sobreponer los intereses que le asignan a un problema sobre el de otros actores, legitimándolos a través del poder coercitivo del Estado (Smith y Larimer, 2009, p. 182).

Sobre la base de las políticas públicas como instrumento de poder, el análisis del diseño de políticas además de cuáles resultados fueron alcanzados y cuáles no, evidencia la capacidad de ciertos grupos y personas con poder político de sobreponer sus valores a los de otros y alcanzar el respaldo del poder coercitivo del Estado (Smith y Larimer, 2009, p. 182).

En el escenario político, no se considera que haya evidencias objetivas, al contrario, son subjetivas y selectivas de acuerdo con si se apoya supuestos preexistentes en la sociedad (Schneider e Ingram, 1993). Los reclamos objetivos tienden a ser una consideración secundaria en el escenario político, en cambio las señales simbólicas suelen predominar en los hechos políticos (Edelman L. B., 1990; Smith y Larimer, 2009, p. 182).

Existe un consenso general acerca de la fundamentación en valores de la política pública, así, si la política es una asignación legítima de valores, la política pública

representa los significados asignados y distribuidos de esos valores (Easton, 1953; Schneider e Ingram, 1993). ¿De quién son los valores sancionados por el poder coercitivo del Estado? (Smith y Larimer, 2009, p. 181).

La respuesta de la autoridad pública puede ser el rechazo a la demanda, directa o indirecta, pero con el resultado de no atender aquello considerado como problemático por los actores. Otra opción es atender favorablemente la demanda, pero en distintos grados, de tal manera que se responda con señales simbólicas, atendiendo y escuchando a los empresarios políticos.

Un tercer resultado puede ser postergar el examen del problema, estableciendo procedimientos para abordar el problema, pero sin compromisos de contenido; cuarto, reglamentando una pequeña parte del problema que signifique un avance simbólico; quinto, adoptar plenamente la demanda; o seis, anticiparse al surgimiento de la demanda (Meny y Thoenig, 1992, p. 125-126).

El estudio del diseño y formulación de políticas públicas permite identificar una paradoja: frecuentemente la política se sustenta supuestamente en valores democráticos (equidad, eficiencia, seguridad, libertad y comunidad), pero en la realidad, lo que sucede es que no existe una sola idea acerca de cada uno de estos valores (Smith y Larimer, 2009, p. 189), ni una sola manera de abordarlos.

**De la fórmula a la norma.** La fórmula para atender el problema público por parte de autoridades públicas, se consigna a través de medios como los instrumentos regulatorios: leyes, decretos, resoluciones, planes, entre otros, que bajo la lupa de un enfoque de análisis de política pública como el giro argumentativo, permite comprender la

construcción del argumento de la política pública—qué, cuándo, a quién, en qué lenguaje y estilo—, para develar las relaciones de poder tras su objeto (Forester y Fisher, 1993).

Ese argumento formulado en instrumentos regulatorios, es considerado como una estrategia dialéctica comunicativa y retórica que orienta la identificación y definición del problema de la cultura y sus alternativas de abordaje o acción. El argumento que se formula en los instrumentos regulatorios expresa o se resiste a formas de poder y valores que no son neutrales, que se convierten tanto en norma como en prescripción (Forester y Fisher, 1993; Majone, 1997).

En general, los estudiosos del diseño de políticas asumen que el marco de interpretaciones de los valores es inherente al proceso de la política porque es a través del lenguaje que se inscribe el significado y pertinencia de las acciones o resultados (Smith y Larimer, 2009, p. 183).

Murray Edelman en *Constructing the Political Spectacle* (1988), defiende que nada en la política es objetivo, todo es subjetivo. El ‘espectáculo político’ es altamente subjetivo y manipulable. Los símbolos y el lenguaje se utilizan para perpetuar un estatus e ideología. A través de la definición de problemas de acuerdo con las consideraciones propias, los tomadores de decisión actúan para preservar el statu quo (Smith y Larimer, 2009, p. 183-184).

A partir de lo anterior, se comprende que el momento de las políticas públicas en el que se inscribe esta investigación es en el diseño, tomando como referencia dos regulaciones que comprenden los valores, símbolos y una lucha de poder subyacente

asumida por los tomadores de decisión para definir el problema y la acción pública que sobre la cultura deberían adoptar las políticas.

Por tanto, esas decisiones ni son neutrales ni objetivas, son construidas a través de un lenguaje que recrea una realidad y que es a partir de ella que define el marco de acción contenido en las regulaciones.

### **Coherencia para la armonización de política pública**

Como el diseño y legitimación de los problemas y las acciones públicas a través de procesos regulatorios atienden a procesos subjetivos, en el camino para atender asuntos públicos como la cultura, las propuestas que se establecen como política pública son tan diversas como los intereses, valores o agendas de los tomadores de decisión.

De ahí resulta que en la formulación de una política todos sus componentes no se encuentren alineados o que riña con propuestas de política pública en la misma dimensión pública o entre varias de ellas; lo que resulta en que entre las funciones de los tomadores de decisión, se formulen estrategias para generar sinergias (Ortegón Quiñones, 2008, p. 68) o propuestas de armonización hacia la coherencia de las apuestas públicas.

**Coherencia interna.** De ahí que la concepción y atención de un problema público y complejo como la cultura no se analice a través de regulaciones y políticas aisladas sino en un marco, que puede ser interno, a través de la propuesta causa-efecto-solución –teoría causal–, entre políticas de un mismo espacio y/o entre espacios de política pública (Cejudo y Michel, 2016, p. 3).

La coherencia interna responde también a la concordancia que se espera entre los procesos y las estructuras (Rojas Cruz y Meza Canales, 2020, p. 25), formulando como

pregunta central la congruencia entre la definición del problema público, los instrumentos de política y la solución esperada (Cejudo y Michel, 2016, p. 8), lo que se ha llamado en este trabajo de grado: problema y acción pública.

**Coherencia externa.** Así como las propuestas de una política son susceptibles de ser analizadas internamente, el espacio e interés sobre lo público, debido a la complejidad, al manejo de distintos intereses, experiencias y conocimientos para atender problemas públicos, implica que se formule más de una alternativa o soluciones a esas situaciones, dando lugar a “espacios de política” (May, Sapotichne, y Workman, 2006).

En esos espacios las políticas públicas coexisten y se interrelacionan de formas que van desde complementarias, indiferentes o perturbadora, lo que las convierte en una suerte de instrumentos (Careja, 2011, p. 346) de un propósito u objeto más amplio (Dery, 1998) como lo sería la cultura en el caso de esta investigación.

La coherencia externa no es natural, debe construirse como las políticas públicas mismas, se alcanza cuando los distintos instrumentos de política, en el caso de esta investigación, regulaciones, cada una a su manera, atiendan y aporten al mismo problema (Rojas Cruz y Meza Canales, 2020, p. 26), la cultura.

Como la armonía de y entre políticas públicas no está dada, es un proceso continuo – que no es necesariamente lineal– y responde a intereses que pueden ser contrarios, desde el análisis de política pública que se propone en este estudio, se formulará una alternativa que integre y complemente las propuestas problemáticas y de acción pública frente a la cultura a partir de las narraciones contenidas en dos instrumentos regulatorios.

### **Problema público de la cultura y política cultural**

Una vez establecido el marco general desde el cual se analizará la cultura como problema público en regulaciones que responden al momento de su diseño como política, de la congruencia interna y en el espacio político público de la cultura, acto seguido se introduce la concepción del objeto de análisis.

**Focos de análisis del concepto de política pública cultural.** La comprensión de las políticas públicas en torno a la cultura ha tenido un desarrollo teórico desde los estudios culturales y desde el estudio de las políticas públicas. Se propone exponer cada uno de los enfoques para delimitar la unidad de análisis de esta investigación: las políticas públicas culturales.

Entre los referentes teóricos de las políticas públicas desde los estudios culturales se encuentran Emiliano Fernández Prado (1991), Néstor García Canclini (1997), Toby Miller (1998), Arturo Escobar, Sonia E. Álvarez, Evelia Dagnino (2001), Ana María Ochoa Gautier (2003) y la que presenta una discusión entre González, Rozitchner, Kaufman, y Massuh (2004).

Las políticas culturales comprendidas desde los estudios culturales ubican al Estado como uno de los actores orientadores de la cultura, acompañado de instituciones civiles y grupos comunitarios.

La apuesta de las políticas culturales se relaciona con la búsqueda de la democracia y la equidad a través de la transformación social. Existe un reclamo por la reivindicación de prácticas y significados tradicionalmente marginados por los principios y expresiones de



élite, asociados a las “bellas artes”. La lucha por el poder en las políticas públicas desde los estudios culturales es de oposición binaria.

La cultura desde los estudios culturales es una noción abstracta que se relaciona con la dimensión simbólica, las prácticas y significados de la vida social, la cultura entendida como las formas de vida de una sociedad.

En el reclamo por la reivindicación de la democracia desde la cultura, a la discusión que proponen los estudios culturales se suma la consideración de la *cultura política* y su relación con la *política cultural*, extendiendo la *vitalidad* de la cultura a todo el espacio político en el que se establece una lucha con el poder (González, Rozitchner, Kaufman, y Massuh, 2004, pp. 3-6).

Por otro lado, los referentes para la comprensión de las políticas públicas culturales son la Unesco (1982), Guillermo Márquez Cruz (1987), el Ministerio de Cultura (2008), Eduardo Texeira Coelho (2009) y un modelo para comprender el sentido que pueden adoptar las políticas culturales que presenta Nivón Bolán (s.f.).

El estudio de las políticas públicas culturales, es decir, la cultura como una rama de las políticas públicas, ubica al Estado en un papel central en la orientación de la cultura, y aunque no desconoce la presencia de otros actores, señala un ente gubernamental como responsable y director de la administración de la cultura.

La ubicación y rol del estado puede comprenderse en distintos niveles: el primero y de mayor injerencia, es cuando a través de su acción se pretende alcanzar una movilización social y una legitimación de instituciones para favorecer procesos de largo alcance, se

realiza para establecer cruces entre el campo cultural y los aparatos de poder para reproducir o subvertir relaciones de subordinación, complementariedad o autonomía.

Un segundo rol del Estado puede comprenderse como el de regulador para atender demandas del campo de la cultura, es decir, con unos objetivos explícitos, para los cuales se desarrollan estrategias de planificación, desarrollo y evaluación, y puede presentarse en distintos niveles de gobierno.

Una última forma de participación del Estado, podría calificarse de individual o agencial, tiene un propósito de corto alcance para organizar o reorganizar la cultura (Nivón Bolán E. , p. 3-6)

Se comprende entonces que la política pública cultural es una acción organizada burocráticamente que se aplica a una jurisdicción particular, reconociendo que la pertinencia de las políticas culturales no es universal, sino contextualizada y sobre la que se requiere autoridad y legitimidad, definido como tal en el Diccionario crítico de política cultural:

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 objeto de satisfacer las necesidades culturales de la población y promover el desarrollo de sus representaciones simbólicas. A partir de esta idea, la política cultural se presenta así como el conjunto de iniciativas tomadas por estos agentes para promover la producción, la distribución y el uso de la cultura, la preservación y la divulgación del patrimonio histórico y el ordenamiento burocrático responsable de ellas. Estas

intervenciones asumen la forma de: 1) normas jurídicas, en el caso del Estado, o procedimientos tipificados, en relación con los demás agentes, que rigen las relaciones entre los diversos sujetos y objetos culturales; 2) intervenciones directas de acción cultural en el proceso cultural propiamente dicho (construcción de centros de cultura, apoyo a manifestaciones culturales específicas, etc.) (Texeira Coelho, 2009, p. 241)

Otro punto que denota una distancia con la comprensión de las políticas culturales, vista desde las políticas públicas, es que cuando el Estado actúa lo hace para satisfacer necesidades que no necesariamente se enmarcan en principios democráticos. El Estado responde porque hay una demanda, una susceptible de ser atendida por él y para la cual tiene competencias y legitimidad.

Desde la política pública de cultura, también se advierte la presencia de un conjunto de procedimientos, estrategias y técnicas para dar respuesta a las demandas: producción, distribución y uso, además de diseño de intervenciones directas y asignación de responsabilidades a unos sujetos sobre objetos particulares, acotando las posibles respuestas.

Las demandas y su respuesta a través de acciones desde el Estado no son neutrales, encarnan relaciones de poder, pero no necesariamente binarias, como la de la discusión entre lo tradicional y lo popular, con lo elitista o las bellas artes.

La concepción sobre cultura desde las políticas públicas no es muy distante de la de los estudios culturales, asociada a una dimensión simbólica de la sociedad.

Para continuar ilustrando las diferencias y elementos comunes entre las posiciones teóricas (política pública y estudios culturales), se presenta una tabla que resume un

ejercicio realizado por públicas Germán Rey en “Las políticas culturales en Colombia: la progresiva transformación de sus comprensiones” (2010):

*Tabla 3.* Balance de perspectivas de acuerdo con las particularidades de la política pública de cultura según la política pública y los estudios culturales.

| <i>Políticas públicas</i>  | <i>Estudios culturales</i>  | <i>Particularidades</i>  |
|--|---|--|
|  | <p>Conjunto de intervenciones del Estado, instituciones civiles y grupos comunitarios organizados para orientar el desarrollo simbólico, satisfacer necesidades culturales de la población y obtener consenso sobre un tipo de orden o transformación social (García Canclini, 1997).</p> | <p>Combina la mirada amplia de los estudios culturales con la de las políticas públicas, entendidas como la intervención del Estado, ampliando los actores orientadores de las políticas culturales. La cultura se entiende como desarrollo simbólico. El objetivo de la política cultural es el consenso sobre un tipo de orden o la transformación social.</p>                           |
| <p>Ciencia de la organización de las estructuras culturales, entendida generalmente como un programa de intervenciones estatales, instituciones civiles, privados o grupos comunitarios, para satisfacer las necesidades culturales y promover el desarrollo de representaciones simbólicas (Teixeira Coelho, 1997, p. 292).</p> |   | <p>Se distingue de García Canclini en que ubica entre los actores uno principal: el Estado, pero no desconoce el lugar de otros actores en la política cultural. Se acerca a García Canclini en su concepción de la cultura como lo simbólico. Coinciden también en la comprensión de la política como una forma de satisfacer necesidades, pero se distancia de la presunción de unos</p> |

| <i>Políticas públicas</i> | <i>Estudios culturales</i>  | <i>Particularidades</i>   |
|---------------------------|---|---|
|                           |   | beneficiarios que se relacionan bajo consenso.  |
|                           | Proceso generado por diferentes actores políticos por y para prácticas y significados culturales diferentes, en conflicto. Las prácticas y significados teorizados como marginales, opositivos, minoritarios, residuales, emergentes, alternativos y disidentes, en relación a un orden cultural dominante, pueden ser aceptados como políticos (Escobar, Álvarez, & Dagnino, 2001, pp. 25-26). | Comparten con García Canclini la conjunción de actores políticos, entre los que se encuentra el Estado, pero como uno más. La noción de cultura es ampliada a las prácticas y significados. Particularmente, entienden las políticas culturales como una forma de reivindicación de prácticas y significados tradicionalmente marginados. Comprenden la dimensión de poder de las políticas públicas, que se construyen bajo conflicto, incluyendo la perspectiva de poder. |
|                           | Movilización de la cultura por diferentes agentes: Estado, movimientos sociales, industrias culturales, instituciones, asociaciones y otros; que tienen como fin la transformación estética, organizacional, política, económica y social (Ochoa Gautier, 2003, p. 20).   | Continúa la apuesta de los actores de la política pública más allá del Estado, pero amplía o particulariza los fines que traspasan la transformación social, hacia dimensiones políticas, económicas, sociales y administrativas.   |
|                           | Procesos organizativos que canalizan la creatividad estética y los  | No se hace referencia a los actores de la política cultural, pero amplía la   |

| <i>Políticas públicas</i>   | <i>Estudios culturales</i>    | <i>Particularidades</i>  |
|---|-------------------------------|--|
|   | modos de vida (Miller, 1998). | concepción de cultura hacia dimensiones estéticas y de los modos de vida.  |
| Principios, prácticas y presupuestos básicos para la intervención de los poderes públicos en la actividad cultural, con una jurisdicción territorial y el fin de satisfacer necesidades sociales en los sectores culturales (UNESCO, 1982). |                               | El enfoque de política pública se evidencia en la orientación normativa que sirve como fundamento para la propuesta de acciones. Sin mencionar al Estado, advierte la injerencia de unos poderes públicos, que tienen un ámbito administrativo de acción, y que al igual que las propuestas desde los estudios culturales, buscan satisfacer necesidades, que no solo son culturales sino sociales, pero toma distancia de las dimensiones económicas, políticas y administrativas que propone Ochoa Gautier. Introduce un actor objeto de la política pública abstracto: un sector. |
| Principios operativos, prácticas sociales, conscientes o deliberadas, procesos de gestión administrativa o presupuestal, de intervención o no   |                               | Esta es la noción más administrativa de las que se presentan en este cuadro sobre políticas culturales, donde el Estado es el actor principal, además, incluye   |

| <i>Políticas públicas</i>   | <i>Estudios culturales</i>  | <i>Particularidades</i>  |
|---|---|--|
| <p>intervención, que sirven de base para la acción del Estado para satisfacer necesidades culturales de la comunidad, a través del uso óptimo de recursos materiales y humanos en una sociedad y momento determinado.</p> <p>(David Harvey)</p> | <p>Conjunto estructurado de intervenciones conscientes de los organismos públicos de la vida cultural. La vida cultural se entiende como manifestaciones relacionadas con el ocio, el placer y el perfeccionamiento, de una forma compartida, individual o privada (Fernández Prado, 1991).</p> | <p>la opción de no intervención que no es considerada por ninguna de las propuestas anteriores, sin embargo, no es clara la aproximación a la noción de cultura.</p> |
| <p>Conjunto de acciones desarrolladas por los poderes públicos en un marco de competencias y fines, para la protección, fomento, desarrollo y</p>   |   | <p>No menciona al Estado, pero sí a un determinado poder público, que además administrativamente tiene asignados unas</p>  |

| <i>Políticas públicas</i>   | <i>Estudios culturales</i> | <i>Particularidades</i>  |
|---|----------------------------|--|
| transmisión de la cultura (Márquez Cruz, 1987, pp. 6-7).  |                            | competencias y fines, no es que cualquiera las tenga. No aclara su acercamiento a la noción de cultura. Introduce una delimitación de criterios para la acción, es decir que no se actúa sobre “todo”: protección, fomento, desarrollo y transmisión.  |
| Las políticas culturales son las grandes definiciones que asume el país para orientar 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). |                            | Desde una visión tradicional de las políticas públicas, esta definición sostiene la relación problema – solución, además del papel central del Estado, pero no solitario ni exclusivo en su definición. Un elemento auténtico de esta propuesta es el tipo de respuesta pública, una creativa, acorde con el propósito cultural, pero ambigua. |

Las definiciones anteriores sobre política pública cultural tienen en común que buscan la movilización del Estado y la sociedad en búsqueda de objetivos culturales, sin embargo, la acepción de cultura no ha sido siempre la misma ni las apuestas han sido uniformes, hoy por ejemplo, las políticas culturales desbordan los campos de las artes, el



patrimonio y la difusión cultural, y se entrecruzan con el de las industrias creativas, las tecnologías de la información y nuevas prácticas artísticas (Rey, 2010, p. 31).

Un segundo elemento que comparten las definiciones anteriores es que involucran diferentes actores, el Estado juega un papel más o menos central de acuerdo con las perspectivas particulares, sin embargo, se consideran siempre procesos de concertación y participación con organizaciones de la sociedad civil, la empresa privada, los movimientos socioculturales, los creadores, los gremios, entre otros (Rey, 2010, p. 31).

El autor entiende que el proceso de concertación de las políticas culturales es aún incipiente, que se caracteriza por ser conflictiva, prejuiciosa y discriminatoria; y aunque la participación ha aumentado, su presencia aún es muy débil:

Los derechos culturales, en países pobres, aparecen como derechos aplazables, secundarios y subsidiarios frente a la importancia de otros derechos como el de la salud o el de la educación, que se consideran mucho más básicos y urgentes. Aunque se han favorecido las instancias de concertación, aún son espacios demasiado centralizados, ocupados por expertos y funcionarios del Estado (Rey, 2010, p. 46).

En tercer lugar, las políticas culturales atienden a la noción tradicional de políticas públicas de Harold Lasswell, sobre la respuesta a una demanda, requerimiento o expectativa, en este caso, cultural. Un cuarto elemento que señala el autor, pero del que se toma distancia en esta investigación partiendo de las premisas teóricas iniciales, es que las políticas culturales se encuentran en la búsqueda de un consenso para producir transformaciones socioculturales (Rey, 2010, p. 31), y más que buscarlo, lo que se

apuesta desde la teoría del poder tras las políticas públicas, es imponer una visión y apuesta con o sin consenso, pero sí legítimamente.

En Colombia se alcanzan a distinguir orientaciones de los actores públicos hacia la cultura desde mediados del siglo XVI, pero es fundamentalmente en el siglo XX que se identifican actores públicos con funciones particulares para la orientación de la cultura: Colcultura y el Ministerio de Cultura.

Entre los rasgos generales de las políticas culturales se destacan los siguientes:

a) Atienden un amplio campo “cultural”, primero porque intentan cobijar las distintas visiones y cambiantes sobre cultura en la sociedad, las que a su vez demandan reestructuraciones institucionales para poder atenderlas. Debido a la complejidad del campo, es muy frecuente que las instituciones culturales terminen desbordadas operativamente en la atención de las demandas culturales.

Los campos de la cultura se transforman, surgen nuevos actores culturales y formas de relacionarse entre sí, entre subsectores de la cultura y entre sectores de la sociedad.

Por otro lado, la amplitud del campo cultural pasa no solamente por la comprensión de la cultura, sino por la atención de políticas culturales que responden a procesos de corto, mediano y largo plazo, con el objetivo de garantizar su sostenibilidad y el fortalecimiento de lo público (Rey, 2010, p. 31-32).

b) Una segunda característica de las políticas culturales es su pretensión de integralidad, entre ellas y con otras dimensiones de la política pública (Rey, 2010, p. 32), de forma similar a la que se apuesta a la coherencia entre espacios de la política (May, Sapotichne, y Workman, 2006).

c) Un tercer elemento es la mezcla entre lo general y lo diferencial, por ejemplo, el acceso a los bienes y servicios culturales es una propuesta universal, pero no debe desconocerse la necesidad de impulsar políticas equitativas que consideren las diferencias de las situaciones y poblaciones, que merecen una consideración especial para poder garantizar algo como el acceso universal a los bienes culturales (Rey, 2010, p. 32-33).

d) Las políticas culturales son públicas, lo que quiere decir que no son exclusivamente estatales, donde si bien el Estado es un garante de participación, no es el único responsable. El Estado se convierte en un actor que integra diversos intereses y responsable de concertar los intereses diferenciados de acuerdo a unos grandes temas sobre cultura (Rey, 2010, p. 34).

Germán Rey sostiene que el Estado no tiene ningún tipo de intromisión hegemónica, particularmente en los temas referidos a la creación (Rey, 2010, p. 35), sin embargo, esta visión parece un poco ingenua y distante del significado que tiene seleccionar algunas creaciones como representativas o no, ubicarlas como referente simbólico o no de una cultura.

El papel del Estado según el autor, se concentra en el liderazgo para el diseño de políticas, la asignación transparente de recursos, la promoción de estímulos, el apoyo a la circulación, la generación de condiciones que fortalezcan la diversidad cultural (Rey, 2010, p. 35), entre otros, sin embargo, sostiene que cada uno de estos procesos lleva la impronta de determinados valores, no necesariamente públicos que determinan la injerencia hegemónica o no del Estado:

La historia de las políticas culturales revela acentos muy diferentes de esta concertación, y sobre todo una gran dificultad para lograr simetrías de los actores en los procesos de definición de políticas. Las transformaciones de los Estados han puesto en evidencia un quiebre entre su presencia y la del mercado, que también tiene que ver con las orientaciones que la empresa privada determina en la cultura a través de la planeación, sus objetivos comerciales, sus estrategias de producción y distribución de bienes y servicios creativos (Rey, 2010, p. 43).

Otras características que sobre las políticas públicas de cultura en Colombia se señalan son:

e) Buscan la descentralización y autonomía regional y local a través, fundamentalmente, del Sistema Nacional de Cultura (Rey, 2010, p. 35).

f) Se construyen y ejecutan participativamente (Rey, 2010, p. 36).

g) Y finalmente, que delimitan un marco de antecedentes, pasos que se han dado en el campo específico de la política; el contexto, descripción detallada y analítica de la situación marco; la conceptualización, que condensa la comprensión temática y normativa que fundamenta la política; los objetivos; los lineamientos; los sujetos; y los resultados (Rey, 2010, p. 37).

### **Política pública cultural de 1997 y 2017: marco analítico**

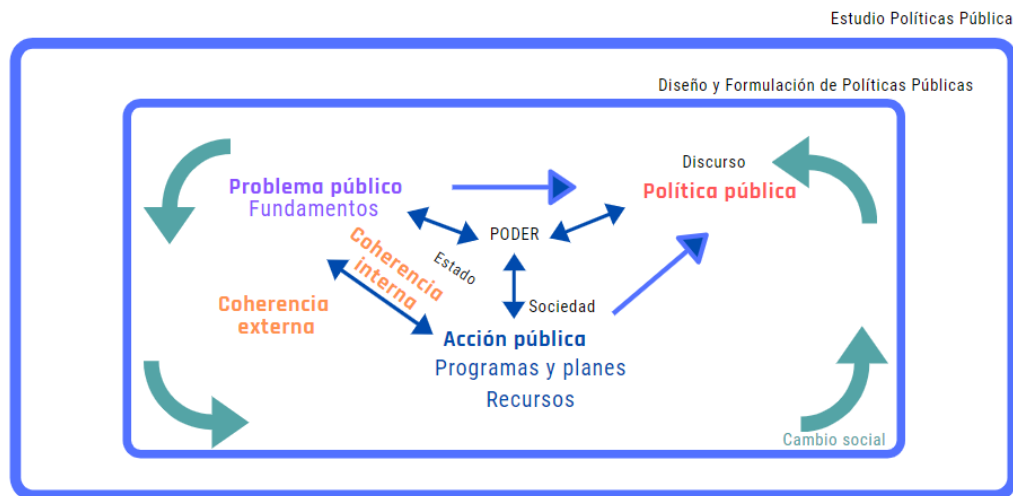
Dispuestas las concepciones sobre política pública, su momento de diseño y legitimación a través de regulaciones, en un ámbito como la cultura, en este apartado se presenta cómo comprenderá este trabajo de grado la noción de política pública de cultura

que acompañará el ejercicio de análisis que dará respuesta a los objetivos y pregunta de investigación.

Para comenzar a dar respuesta al propósito de este capítulo y dando continuidad a la estrategia de gráfica que acompañó la presentación de los antecedentes y el marco conceptual, a continuación, se presenta un esquema bajo el cual se estudiarán las narrativas de la Ley 397 de 1997 y la Ley 1834 de 2017.

**Figura 10.** Marco de conceptos para el análisis de la política pública de cultura en la Ley General de Cultura de Colombia y Ley Naranja

¿Cómo desde el estudio de políticas públicas, se puede armonizar interna y externamente la narrativa del problema y la acción pública de la cultura en Colombia a partir de la regulación normativa de la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017?



En ese marco de conceptos, para este trabajo de grado la política pública y en particular la de cultura, se comprenderá la construcción del problema y la acción de la cultura como un asunto de interés público, que se fundamentan en inquietudes comunes entre un órgano legítimo, formal y con autoridad política como es el Estado y la sociedad, donde mediados por relaciones de poder, se proponen atender y transformar el problema de la cultura.

Este estudio se enmarca en el *estudio narrativo de las políticas públicas*, un ejercicio interpretativo donde las políticas públicas son puestas a prueba para que a través de argumentos, referencias, juicios y proposiciones se presenten respuestas sobre sus posibilidades de aplicación.

Si bien no existe un consenso determinante sobre las concepciones y definición de políticas públicas, la mayoría de autores coincide en que éstas son una propuesta de intervención concreta a problemas sociales cuyo fin es la promoción de un cambio en el curso de acción, que se componen al menos de los siguientes elementos:

Primero, no son aleatorias ni neutrales, parte de situaciones creadas a través de recursos narrativos inicialmente para identificar y comprender el problema de la cultura y plantear resoluciones desde unos valores, unas creencias y unos intereses.

Segundo, no son actos concretos, sino marcos de acción generales que permiten incidir en un conjunto de condicionantes y relaciones que constituyen y tratan de dar respuesta a un problema social.

Tercero, movilizan distintos tipos de recursos y contenidos en pro del cambio, definidos de acuerdo con cómo se comprende el problema, el curso de acción que se quiere promover y el tipo de relaciones que se establecen entre diversos actores sociales: gobierno, organismos gubernamentales y no gubernamentales, intelectuales, artistas, cultores, empresas privadas, entre otros.

Cuarto, se orientan a un público objetivo; y quinto, tras ellas se encuentra un elemento coercitivo impuesto por un ente con autoridad legal y legítima.

La identificación de los problemas sociales y su alternativa de solución se ha concentrado tradicionalmente en el Estado, pero, en cualquier caso, quien realice estas tareas, ha atravesado una lucha por alcanzar un lugar de autoridad y legitimidad, lucha que, en una sociedad democrática, se manifiesta en un plano discursivo y un ejercicio deliberativo.

Como complemento a la ubicación del poder de definición y resolutorio del Estado, se propone la acción pública como una alternativa intersubjetiva, mezcla de racionalidad y subjetividad, para determinar y dar alternativas de solución a un problema desde la base de la sociedad, sin desconocer el rol del Estado.

Una acción que se plantea sea armónica con el problema definido, que se relacionen de forma coherente entre sí y con otras apuestas regulatorias en el campo de la cultura, para que puedan dar respuesta al cambio social que se demanda.

## Capítulo 4

### Resultados

En este capítulo se presentan los resultados del estudio de las narrativas que sobre el problema y la acción pública de la cultura se plantearon la Ley General de Cultura de 1997 la Ley Naranja de 2017, introduciendo los hallazgos en el orden en que se presentan las dimensiones de análisis, para finalizar con una propuesta de armonización –de los encuentros y posibilidades de complementariedad– de las narrativas de las dos regulaciones.

#### **Narrativas y contra narrativas del problema público de la política de cultura**

A partir de las narraciones de las dos leyes y las lecturas que sobre ellas realizan actores del sector, académicos y tomadores de decisión de política públicas, se presenta cómo definen el problema público de la cultura, los valores que encarna, sus formas de expresión, los actores y fines que persigue, dando respuesta al primer objetivo específico de este trabajo de grado.

Se introducirán los problemas públicos de la cultura regulados en las dos leyes de referencia, comprendiendo éste momento como la identificación de la situación a la que se le formulan demandas (Meny y Thoenig, 1992, p. 118), cambios y estrategias de resolución (Meny y Thoenig, 1992, p. 89).

**Problema público de la cultura en la Ley General de Cultura de 1997.** El estudio de las narrativas, como se indicó en el apartado metodológico, inicia con la revisión de las palabras y argumentos sobre los cuáles se construye el problema público de la cultura en la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura.



***Derecho e identidad: principios del problema público.*** Como norma, la Ley General de Cultura de Colombia de 1997 expresa en sus artículos lo que se concibe como cultura y los principios que orientan su gestión como problema público en 82 artículos que la definen como: “... el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias” (Ley 397. Ley General de Cultura, 1997) .

Ese fundamento, como se define operativamente la categoría de principio, se expresa en las narrativas del marco legal como un derecho que recoge la identidad y la tradición, además de una serie de rasgos, valores, modos de vida y creencias (Figura 11), una correspondencia al menos estructural entre el propósito o situación sujeta de intervención como problema público y su desarrollo en el marco de la regulación.

***Figura 2. Principios de la cultura en la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura***



La cultura como derecho, según Coelho (2011), se relaciona directamente con los derechos humanos del reconocimiento y respeto de la dignidad humana, implicados directamente con la construcción de identidad (p.17), que se promueve como principio desde la Declaración de la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales (UNESCO, 1982) para la formulación de políticas públicas culturales.

Fundamentos que también se recogen en la Declaración sobre Políticas Culturales de la UNESCO, llevando la cultura a un sistema de valores, de tradiciones y de creencias (UNESCO, 1982), una abstracción que integra formas simbólicas, prácticas y significados de la vida social y *cultural*, como la entiende Fernández Prado:

“manifestaciones relacionadas con el ocio, el placer y el perfeccionamiento, de una forma compartida, individual o privada” (La política cultural: qué es y para qué sirve, 1991).

Cuando en la definición del Artículo 1 de la Ley General de Cultura se define como algo que comprende más allá de las artes, evidencia que en algún momento llegó hasta ese límite, pero que como problema público se ha complejizado, que comprende un conjunto de elementos concretos y abstractos como las creencias, los saberes, los conocimientos y los sentimientos.

Este aspecto plantea un reto a la narrativa que se emplea para definir del problema y la coherencia interna que la Ley General de Cultura puede representar como política pública –si se atiende a su carácter acotado y concreto según Cejudo y Michel (2016)–, de ahí que más adelante cuando se analice la estrategia que da cumplimiento al propósito, se planteen las suficientes y comprometedoras acciones que den lugar al cambio social.

Un llamado de atención que evidencia cómo el problema de la política pública de cultura formulado en la Ley 397 de 1997 recoge otra discusión generada desde los Estudios Culturales, es que si alguna vez la cultura fue escrita con mayúscula para hacer referencia los gustos de la élite por las *bellas artes*, se requería ampliar y comprender expresiones marginalizadas previamente por los discursos de poder (Escobar, Álvarez, y Dagnino, 2001, p. 25-26).

Como sistema simbólico y conversión de expresiones, desde la narrativa reglamentaria de la Ley General de Cultura, ésta se entiende como algo compartido por un grupo de personas y ajeno a otros, lo que es común y lo particular al mismo tiempo que, bajo la premisa de derecho, aboga por su reconocimiento y respeto.

En esa identificación con lo propio y el distanciamiento con lo diferente, la cultura como problema público encarna y promueve procesos de intercambio/interculturalidad e incorporación de reglas, regidos por valores de solidaridad, tolerancia, convivencia, diversidad y pluralismo. Situación relacionada con el giro –en la década del ochenta– que atravesaron las políticas culturales para comenzar a reconocer la diversidad de las naciones, abriendo paso a que los estados pasaran a declararse formalmente como pluriétnicos, multiculturales, plurilingüísticos, etc. (Mejía, 2004) (Zamorano, 2016), además de ir encontrando apuestas y mecanismos de democratización de la cultura.

***Intercambio –no valor de cambio-: el valor de la cultura.*** Como parte de la construcción narrativa y definición del problema público de la cultura en la Ley 397 de 1997, en su reglamentación se exponen un conjunto de valores, definidos operativamente como cualidades de la cultura como problema público, prevalece el intercambio, tal como

se evidencia en la Figura 12, y una mayor cantidad de valores, que los principios que acompañan al del derecho a la cultura (Figura 11).

Además de los valores que permiten hacer de la cultura un proceso de intercambio, la Ley 397 de 1997, la ubica como un problema público que no se puede vender o ceder –inalienable–, retener o secuestrar –inembargable– y que tampoco caduca –imprescriptible–. Lo que bajo la óptica de una autora como Ostrom (2000) consideraría a la cultura como un *bien común* donde se establece un contrato vinculante (p.43-44) entre los y las colombianas.

Un bien exclusivo de la condición humana, aun cuando esté compuesto por algo más que personas que reflejan sus creencias, sentidos y propósitos a través de lenguajes materiales e inmateriales, abstractos y concretos, una dimensión casi que inasible y que por eso se comprende como sistema.

**Figura 3.** Valores de la cultura en la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura



Desde el principio de la cultura como derecho y su *valor común*, la Ley 397 de 1997 el problema público se focaliza en la identidad y tradición como elementos que configuran la nación, resaltando cómo a partir de ese sistema se configura un sentir *colombiano* que, a través de procesos de intercambio, de auto reconocimiento e incorporación de reglas, no solo se hace y dinamiza en el hoy, sino recogiendo un patrimonio pasado e histórico.

El valor del intercambio, se viene considerando como parte de la política pública cultural desde 1968, considerado por la UNESCO en su *Estudio preliminar* como premisa para el desarrollo de las culturas originarias, de la mano con las del mundo moderno (p.11).

Dinámica y recogimiento que se acompaña de valores coherentes con el lugar público y común de la cultura desde una participación plural, tolerante, solidaria, diversa y desde el diálogo para apuntar a un principio fundamental como la libertad.

Así, el problema público de la cultura concibe la libertad como valor primario, una que se construye desde la identidad y el reconocimiento de lo diverso y lo tradicional de la sociedad colombiana.

En los valores del problema público de la cultura que se reglamentan en la Ley 397 de 1997, se vislumbran orientaciones de lo lógica de desarrollo institucional de la administración pública en Latinoamérica en el sesenta y setenta (Mejía, 2004), al introducir el rigor y la calidad como referentes.

De esta manera, principios y valores que se plantean fundamentalmente como parte del desarrollo cultural y humano de una sociedad como la colombiana, comienzan a

reflejarse en la Ley General de Cultura como fundamentales, pero no exclusivos a un desarrollo económico paralelo que implica integrar intereses administrativos y de gestión.

***Bienes y expresiones de la cultura.*** Un tercer elemento o categoría para definir el problema público de la cultura, definido en el apartado metodológico son las expresiones, consignadas en la formulación de la Ley General de Cultura para de alguna manera tratar de concretar la abstracción que presentan las narrativas de los principios y valores que se introdujeron previamente.

La Figura 13, introduce una noción que se asocia a la de la cultura como bien, no necesariamente un bien común a los que hace referencia Ostrom (2000), sino a unos tangibles que si bien tienen un sentido abstracto como el *bien cultural* o el *bien cultural público*, también se introducen otros sobre los que el valor del intercambio no se sustenta en el reconocimiento de la diversidad, lo plural y lo identitario, sino el intercambio comercial, transacciones económicas de las que pueden ser sujetos los bienes muebles e inmuebles.

Como parte de esos bienes expresión del patrimonio identitario que sustenta el principio de derecho de la cultura, la narrativa de la Ley General de Cultura comprende lenguajes artísticos y culturales tan diversos como el escénico, el audiovisual, el museístico, el dancístico, la música, la literatura, la plástica, el arquitectónico, el estético, el lingüístico, el artesanal, el histórico, el antropológico, el arqueológico, el antropológico o el medioambiental; atendiendo de alguna manera a la complejidad y abstracción de la cultura tanto por la cantidad de expresiones, como por sus cualidades.

**Figura 4.** Expresiones de la cultura en la Ley 397 de 1997, Ley General de

*Cultura*



Las expresiones culturales que recogen el patrimonio identitario comprenden esa noción *vital* de la cultura que comienza a plantearse en las políticas culturales colombianas desde 1976 con el plan de desarrollo cultural “La política cultural en Colombia” (Barragán y Mendoza, 2005, p. 173), comprendiendo no solo la dimensión artística de la cultura, sino la de la educación-formación, la ciencia, la experimentación y la creatividad.

Sobre las expresiones de la cultura, es pertinente mencionar que además de las bellas artes, las tradicionales y las liberales, como de las expresiones vivas, aparece la noción de espectáculo público y coproducciones, permitiendo entrever cómo además de lenguajes que refuerzan y dinamizan la identidad colombiana, existen dinámicas asociadas a una

lógica económica que también hacen parte de la cultura concebida en la Ley General de Cultura de 1997.

Desde la vitalidad de la cultura, las expresiones artísticas y de fortalecimiento de la identidad más que ser consumida como un espectáculo, como un ejercicio que separa a los hacedores de cultura de sus espectadores, lo que hace es integrar el ejercicio de dinamismo y vitalidad en un solo proceso o momento.

Por su parte, la noción de coproducción o producción, lo que estaría denotando es que las expresiones culturales no surgen necesariamente de un proceso orgánico y natural, sino que se elaboran, que hay precisamente una distinción entre el origen y fin de la cultura, como sucede en la lógica económica de producción, distribución, comercialización y consumo.

***La comunidad, el actor de la cultura.*** Una cuarta categoría, que es aquella donde se puede establecer un paralelo directo con la noción de *personaje* bajo el enfoque de narrativas de políticas públicas es la de *actor*.

Las expresiones que contribuyen a desarrollar, dinamizar y revitalizar la cultura, dirigen su acción principalmente a un conjunto de actores que la Ley General de Cultura de 1997 define ampliamente como comunidad o colombianos, recogiendo la diversidad de sus protagonistas y el sentido de lo común, volviendo al principio de la cultura como derecho y al de la política pública como un lugar de interés colectivo.

Sin embargo, esta generalidad como la misma abstracción de la cultura, requiere que se distingan unos grupos específicos que permitan posteriormente orientar de manera coherente y pertinente la acción, así la Ley 397 de 1997 a creadores, autores, artistas,



gestores y grupos étnicos –ver Figura 14–, figuras que comprenden, entre otros, el *sector cultural*, a quienes ya desde 1982 la UNESCO ubicaba como destinatarios de las políticas públicas culturales (Declaración de México sobre las Políticas Culturales).

*Figura 5. Actores a quienes se dirige el problema público de la cultura en la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura*

grupos-étnicos  
 dramaturgos creadores  
 comunidad directores  
 artistas colombianos  
 gestor-cultural autores

Respecto a los actores, se distinguen figuras asociadas al desarrollo artístico: creadores, directores, dramaturgos, artistas<sup>4</sup> y autores, quizá como figuras dinamizadoras de la cultura desde una cualidad y ejercicio profesional, de la mano de los grupos étnicos como aquellos que recogen la tradición, el patrimonio y la identidad de que configura como principio de la Ley General de Cultura de 1997.

Un tercer actor, relacionado con el impulso en las décadas del sesenta y setenta a formar gestores culturales que faciliten la articulación de los intereses del sector cultural

---

<sup>4</sup> Profesionales empíricos o académicos que ejerzan o hayan ejercido cualquier expresión artística (Decreto 2166 de 1985)

con el institucional (Mejía, 2004) (Zamorano, 2016), se entiende como un propósito de la Ley General de Cultura de 1997 de fortalecer el carácter público de la política cultural, que surgiendo de la base de la sociedad, a través de procesos administrativos y políticos, recoja el carácter colectivo (Thoenig, 1997, p. 22) de la cultura para ser llevado a instancias de poder público y con legitimidad gubernamental (Meny y Thoenig, 1992, p. 89).

El gestor como actor mediador entre lo público y lo político de la cultura, no emerge con la Ley General de Cultura de 1997, sino que, en su formulación, lo que quizá sucede es que se legitima su lugar en la política pública; para una gestora y académica lugar que se viene configurando desde inicios de la década del noventa desde la dirección de Juan Luis Mejía en el Instituto Colombiano de Cultura en 1993, quien comienza por la formación, como se evidencia en una contra narrativa al respecto:

... Juan Luis es muy chévere ahí también porque él dice: “sí, hay que formar al sector cultural” y se empieza a generar como en la Universidad de Antioquia y en la Universidad Nacional, programas académicos en el campo de la gestión cultural y de los estudios culturales, apoyados por el Ministerio, incluso en la universidad privada, entonces aparece por ejemplo en la Universidad del Rosario la Especialización en Gerencia y Gestión para las Artes... de cada región iba una persona, de la Guajira, del Putumayo, del Valle, de Pasto, de todo lado, entonces había que seleccionar treinta fulanos, gestores culturales que les interesara y había que formarlos en el tema de gestión cultural para que empezáramos mirar cómo es que se administraba la cultura,

cómo es que se gestiona la cultura, bajo qué criterios, bajo qué ideologías, bajo qué política se podía hacer eso (Entrevista No 3, 2020).

Una iniciativa que desde la orientación de Mejía se hace el propósito de mediar los lugares de participación que hasta el momento habían sido protagonistas de los planes sectoriales de cultura, los protagonizados por “expertos” e intelectuales como “La política cultural en Colombia” (1976) del Instituto Colombiano de Cultura –Colcultura– y otros que más tarde, impulsados por el sustento democrático del problema público de la cultura, recogieron voces plurales como el llamado I Plan Nacional de Cultura de 1974, el plan sectorial de cultura colombiano 1983-1985 y en 1989 el documento también encargado a Colcultura y el Conpes “La política cultural” de 1990.

Se comienza entonces a encontrar ese lugar intermedio, dándole un reconocimiento legítimo y desde el que se parte con la formación para que sus propuestas sean coherentes con la administración pública, pero que, a la luz de representantes del sector cultural, que representan contra narrativas en este trabajo de investigación, a pesar de su principio legitimador y democrático en la configuración del problema público de la cultura, no han llegado a consolidarlo:

... es un tema medular porque muchos gestores culturales y muchas escuelas de gestión cultural, justamente se han definido y se han soportado sobre la importancia trascendental de la cultura en la construcción del desarrollo, o sea, aunque los economistas o aunque los políticos no lo crean tanto o no lo hayan implementado tanto por razones distintas a si es o no necesario, no le quita pues una razón fundamental aun propósito que sin lugar a dudas, pues yo respaldo a que la cultura está totalmente

vinculada a los procesos de desarrollo en una sociedad... creo que seguimos luchando por un profesional o por profesionalizar el oficio de la gestión cultural y de la administración pública de la cultura para que cada vez más las personas que asuman esta responsabilidad, tengan pertenencia, experiencias y conocimientos específicos de las necesidades y los anhelos del sector, eso en parte se ha logrado, pero todavía hay unas dificultades grandes (Entrevista No 2, 2020).

Los gestores culturales siempre tiran para su lado, o sea, cada uno quiere como la platica que le den para su proyectico... él quiere como arañar así sea la miseria más, aunque sea que le den un millón de pesos o le paguen la publicidad o le manden los refrigerios, o sea, hay una ausencia total de lo que son los derechos culturales, que van mucho más allá de los derechos sociales, de los derechos civiles, de los derechos económicos; cuando entienda el sector cultural, cuando los gestores estén formados académicamente y entiendan los derechos culturales... Pero los gestores en este momentico, yo no diría que no son mediadores tampoco, son más bien personas interesadas en sacar adelante su proyecto personal, no el proyecto de ciudad, no el proyecto que se enmarca en una política de cultura para todos, sino en sus intereses personales frente a eso y eso le sirve a los grupos políticos y a los grupos de poder (Entrevista No 3, 2020).

De esta manera, la figura democratizadora y mediadora que se instalaba legítimamente como actor de la política pública de cultura en la Ley 397 de 1997, pareciera que por el ejercicio del poder se va diluyendo para instalar sus intereses (Smith y Larimer, 2009)

personales y el de los grupos dominantes (Habermas, citado por Roth Deubel, 2008, p. 74) sobre los del sector cultural.

*Narrativa del problema público de la cultura en la Ley General de Cultura de 1997.*

Dando continuidad a la estrategia metodológica de reconstrucción de narrativas desde un primer referente empírico que son los instrumentos regulatorios, a continuación, se presenta un ejercicio de reelaboración, que de alguna medida, sintetiza la trama –si se partiera de un enfoque de narrativas de políticas públicas– de la narrativa del problema público de la cultura en la Ley General de Cultura, desde situación de la cultura dada y deseada de la cultura, como elementos fundamentales de la teoría de cambio social (Meny y Thoenig, 1992; y Cejudo 2016).

Colombia se constituye como nación a partir de la identidad y la tradición de los pueblos y comunidades originarias cuyas expresiones culturales, artísticas, científicas y creativas –conformando un sector particular de la sociedad–, que, en su ejercicio vital, generan bienes públicos patrimoniales que se enriquecen por el intercambio dentro del sector como con actores externos.

El ejercicio vital de creación y recreación de la cultura se realiza desde el reconocimiento de la pluralidad, la diversidad, la solidaridad y la participación, asentando bases para la constitución de una sociedad democrática, libre y cimentada en el derecho y el bien común que apuntan hacia el desarrollo cultural y humano.

En el ejercicio vital de generación de bienes públicos patrimoniales para el desarrollo cultural y humano, el problema público de la cultura también considera un lugar para el desarrollo económico a partir de la producción de bienes materiales e inmateriales que

contribuyan al fortalecimiento de los procesos y aprendizajes propios del intercambio cultural.

El público desde el que emerge la situación dada y deseada de la cultura, dinamizador y agente de la acción pública de la cultura es en principio la comunidad o sociedad colombiana en general, constituida como nación; y en particular, el sector cultural, representado por gestores, creadores y representantes de la diversidad y pluralidad de los grupos étnicos y zonas socioculturales del país.

**Problema público de la cultura en la Ley Naranja de 2017.** Continuando con el desarrollo del primer objetivo específico, de presentar la narrativa del problema público de la cultura, en esta ocasión de la Ley 1834 o Ley Naranja de 2017 como instrumento regulatorio, paso seguido se introducen los componentes fundamentales propuestos metodológicamente, para cerrar el apartado con la reconstrucción de su narrativa o meta narrativa.

***Industria y contenido: problemas y expresiones de la cultura.*** Atendiendo a la propuesta metodológico-conceptual de visibilizar la narrativa del problema público de la cultura desde la operacionalización de unas categorías, se introducen los principios o fundamentos y sus formas de expresión en la Ley 1834 de 2017 de Economía Naranja, la cual define en sus 17 artículos una propuesta de política integral para el fomento de economía creativa (Ley 1834. Ley Naranja, 2017), definida así:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto desarrollar, fomentar, incentivar y proteger las industrias creativas. Estas serán entendidas como aquellas

industrias que generan valor en razón de sus bienes y servicios, los cuales se fundamentan en la propiedad intelectual.

Artículo 2°. Definiciones. Las industrias creativas comprenderán los sectores que conjugan creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos intangibles de carácter cultural, y/o aquellas que generen protección en el marco de los derechos de autor.

La regulación evidencia que la cultura en sí misma no se narra como objeto o problema público de la Ley Naranja, sino que más bien el problema de las industrias creativas tiene fundamento en unos contenidos de carácter cultural, así la narrativa de esta regulación de 2017 subsume la cultura a un plano secundario, insumo de un propósito industrial de la cultura y sus expresiones como insumos (contenidos).

De acuerdo con esa comprensión, las expresiones y actividades sobre las que recae el problema público de las industrias creativas pasan por industrias de bienes y servicios que incluyen lenguajes literarios, audiovisuales, escénicos, museísticos, patrimoniales, turísticos, computacionales, de programación, hasta plásticos.

La Figura 15, evidencia que además de lenguajes, la expresión de las industrias creativas comprende “contenidos” para diferenciar lo nacional, lo local, lo independiente, lo multimedia y lo intangible, ampliando no solo los soportes artísticos y culturales, análogos y digitales sobre los que se fundamenta la industria, sino los sentidos-contenidos que se encuentran tras ellos.

**Figura 6.** Expresiones del problema público de las industrias creativas en la Ley 1834 de 2017, Ley Naranja



Además de lenguajes artísticos y tecnológicos, tal como se evidencia en la Figura 15, a partir de la noción de contenido como expresión de la industria de la cultura en la Ley Naranja, se presentan los servicios de información y el producto de las agencias de noticias como objeto de la cultura, fortaleciendo la dimensión comunicativa que como *difusión* hizo parte del Ministerio de Cultura en su creación en 1997 (Entrevista No 1, 2020).

En esa misma dimensión comunicativa ampliada que trae la Ley Naranja de 2017, se introduce lo multimedia como expresión de la mezcla de lenguajes sobre los que se soportan los productos de la cultura, y una particularmente sensible a una orientación comercial como es la publicidad.

El giro artístico-comunicacional sobre el que recaen las expresiones de la cultura en la Ley 1834 de 2017, se entremezclan con apuestas económicas como la consideración de



la comercialización y consumo de contenidos que apuntan al crecimiento del producto interno bruto de Colombia, haciendo manifiesta su apuesta a la cultura como un medio para el desarrollo económico.

Frente al sustrato del contenido como insumo primario de las industrias creativas, surgen inquietudes y contra narrativas respecto a su relación con la cultura, como se señala a continuación por un entrevistado:

... a la Economía Naranja no le importan los contenidos, no importan los contenidos, vea a nosotros en esos tiempos nos importaban los contenidos porque es que de alguna manera siempre se habló de la circulación simbólica, siempre de las representaciones y no simplemente de mercado, mercado, mercado, mercado, ventas, ventas, ventas ves? Eso es una cosa, es una cosa impresionante entonces no se puede comparar, no se puede comparar. Yo te cuento que acá en Economía Naranja se habla de economía pero no se habla de cultura, no se hable de cultura se habla de vil metálico realmente pero no se habla de eso, entonces es muy difícil y no se puede comparar (Entrevista No 5, 2020).

Si se vuelve a la propuesta de los principios para que una política pública donde se parte de una necesidad sentida por una sociedad para que sea transformada (Meny y Thoenig 1992; Theonig (1997); Bobrow, Eulau, Landau, Jones, y Axelrod (1977)), el problema de la Ley Naranja se puede asumir entonces como una demanda de la sociedad por fortalecer las oportunidades de crecimiento económico con la cultura como soporte.

Una alternativa que no ha sido exclusiva a Colombia, sino a una tendencia mundial y latinoamericana que ha encontrado en la relación cultura y desarrollo económico una oportunidad de generación de ingresos (Nivón Bolán E. s.f., pp. 19-21)

Los antecedentes –parte constitutiva de un problema de política pública (Habermas, citado por Roth Deubel, 2008, p. 74)– del principio económico de la cultura pueden ubicarse desde los principios de las políticas públicas de cultura consignados por la UNESCO en 1968, no como prioritario, pero sí acompañado del desarrollo de la personalidad y el social (p.10), la alerta sobre el privilegio de los fines económicos debatida en la Conferencia Mundial de Cultura de Venecia de 1970 (Mejía, 2004), y particularmente en Colombia, en el giro económico que tiene el problema de la cultura en el Plan Nacional de Cultura 1992 – 1994 y el CONPES 1994 “La cultura en tiempos de transición” (Barragán y Mendoza, 2005, p. 176).

Los antecedentes más recientes de la configuración de la cultura como industria se pueden ubicar en el 2007, cuando la encargada del Ministerio de Cultura, la ex ministra Paula Marcela Moreno desde su experiencia laboral con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *montó*, de acuerdo con una de las académicas y gestoras consultadas para esta investigación, el tema de las industrias culturales como una política de transferencia en el país:

[...] a Paula Marcela Moreno, que viene de Estados Unidos, la nombran desde Estados Unidos como Ministra de Cultura, ella estaba trabajando con el BID y otras organizaciones allá muy poderosas [...] ella es la primera que trae como formalmente a montar el tema de las industrias culturales [...] como una política de Estado, o sea,

ella llegó fue a eso y también como a mirar cositas que le estaba pidiendo el gobierno de turno en ese momento [...] (Entrevista No 3, 2020).

Apuesta política que se cristalizó en el Conpes 3659 del 26 de abril de 2010 con el fin de “aprovechar el potencial competitivo de las industrias culturales, aumentar su participación en la generación del ingreso y el empleo nacionales, así como alcanzar elevados niveles de productividad”.

Antecedentes que de cierta manera también se consideran en la Ley 397 de 1997 o Ley General de Cultura, pero que, con la Ley Naranja de 2017, no solo priorizan el lugar económico de la cultura, sino que extienden la dimensión de la cultura hacia nuevos ámbitos o expresiones.

***La participación, valor de la cultura como problema público.*** Para continuar el ejercicio de interpretación y reconstrucción narrativa del problema público de la cultura en la Ley Naranja de 2017, recogiendo la propuesta metodológica y aproximación conceptual a la noción de problema público, la Figura 16 presenta la participación como el valor o cualidad fundamental del problema público de la cultura, acompañado por otros que desde el principio del derecho a la cultura (Artículo 7. Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948), se articula con la democracia y la inclusión.

**Figura 7.** Valores que encarna el problema público de las industrias creativas en la Ley 1834 de 2017, Ley Naranja



Además de valores asentados en principios de democráticos y equitativos, la Ley Naranja comprende la inspiración como sustento de la creatividad y la generación de los contenidos sobre los que se expresa la cultura, recogiendo las manifestaciones artísticas, culturales, comunicativas y tecnológicas, sobre las que se espera como se mencionó antes, innovar, traspasar las barreras.

Este valor *novedoso* de la inspiración en la narrativa del problema público de la cultura, se ha convertido en una apuesta multilateral que desde la UNESCO se asocia con el desarrollo, estableciendo como derecho cultural, la creatividad (Cliche y Raj Isar, 2018).

**El sector, el actor de la cultura.** Los actores o figuras que incorporan y hacen manifiesta la cultura, responsables y dinamizadores de los procesos de producción de bienes y servicios de la industria creativa, la Ley Naranja de 2017 comprende no solo una diversidad sino una definición de grupos específicos amplia: *sectores*, tal como la Ley

General de Cultura de 1997, lo que permite la inclusión e identificación de todo aquel/aquella que practica o genera alguna de las expresiones culturales o creativas.

Al recoger los sectores cultural y creativo se hace una distinción entre ese lugar vital, de riqueza patrimonial y étnica donde pueden confluír artistas y grupos étnicos, hacia otros que desde la creación de valor susceptible de ser monetizado y ser calculado dentro de los ingresos brutos del país –el producto interno bruto al que se hace referencia como principio de la Ley Naranja en la Figura 15–.

*Figura 8. Actores a los que se orienta el problema público de las industrias creativas en la Ley 1834 de 2017, Ley Naranja*



En la Ley Naranja de 2017, se incluyen actores grupales de todo tipo, pero se resalta el carácter de generadores de valor agregado, grupos de gestión colectiva, empresas y emprendimientos, evidenciando la incorporación de momentos de un ciclo, que como señala el problema público de las industrias culturales, no se limita a la creación, sino

que se extiende a la producción, comercialización y todos los eslabones de la cadena de valor (Cliche y Raj Isar, 2018).

Un tercer elemento al que se puede hacer referencia de los actores a quienes se dirige la narrativa del problema público de la cultura en la Ley Naranja de 2017, es su carácter colectivo, no solo como *sectores*, sino como gremios y asociaciones, dando pistas sobre el tipo de formas que van adoptando las figuras de lo público en la cultura, pero también en las posibilidades de acción que solo como colectivo llegan a tener los actores a quienes se dirige la política pública.

Finalmente, la aparición del actor privado y mixto a la par del público, señala un giro ya no solo de la cultura como fundamento del desarrollo económico, sino de la política de cultura en Colombia como un asunto de privados. Desde la teoría del poder que se haya tras la política pública y sus narrativas (Lasswell, 1970; Jones, 1970; y Smith y Larimer, 2009), lo que se denota es que es el poder económico a quien se considera explícitamente como destinatario de la política pública de cultura.

***Economía creativa: el fin del problema público de la cultura.*** De forma coherente – en armonía interna– con los actores generadores de valor agregado, grupos de gestión colectiva, empresas y emprendimientos que dinamizan procesos económicos y el principio industrial sobre el que se fundamenta el problema de la cultura en la Ley 1834 de 2017, el fin o situación deseada de la política pública es la economía creativa.

**Figura 9.** Fines del problema público de las industrias creativas en la Ley 1834

de 2017, Ley Naranja



El propósito de desarrollo económico sustentado en una economía creativa, se acompaña de fines propios del ciclo económico como la generación de valor agregado, la identificación y consecución de oportunidades de mercado. En una lógica de desarrollo con el alcance de privilegios, progreso y crecimiento como metas.

Si se quiere, en una especie de integración entre fines económicos y sociales se incluye el empleo de calidad, que, de la mano de la reconstrucción y fortalecimiento del tejido social y humano, la integración, la resocialización, la equidad y la identidad, podrían constituir una apuesta complementaria entre dos tipos de desarrollo.

Para el cumplimiento de los fines económicos y sociales que se propone el problema de la cultura en la Ley Naranja de 2017, se introducen objetivos normativos y jurídicos como los derechos de autor y del creador sobre la propiedad intelectual y la

formalización, creando un nuevo orden para abordar la cultura como problema público – aunque la propiedad y las organizaciones formalizadas, generalmente se asocian a bienes y principios privados–.

Si se vuelve al principio-fundamento y fin del problema de la política pública de cultura consignado en la Ley 1834 de 2017, ésta pareciera contar con un referente superior que es el mercado como una alternativa para resolver problemas de inestabilidad e iliquidez económica de los gobiernos producto de la crisis mundial del 2008 (López, 2002).

Así, de alguna manera el poder simbólico de un orden mundial que se encuentra tras las políticas públicas, se traduce en Colombia a la Ley Naranja de 2017, que no necesariamente es exclusivo a ella porque es evidente como la Unesco como entidad intergubernamental ha sido y fue un referente clave en la configuración de la Ley General de Cultura de 1997, la diferencia es que éste último se asocia a un problema propio de la cultura, y no a uno económico, como el que se pretende resolver con la Ley 1834 de 2017.

Como problema de política pública, la narrativa de la industria creativa se define de manera acotada y concreta (Cejudo y Michel, 2016, p. 3), lo que no limita su poder transformador de una situación que por sí misma no se considera negativa, pero sí deseada, una visión y anhelo de cambio hacia el progreso económico.

Al respecto, uno de los entrevistados señala como la narrativa de la Ley Naranja identifica claramente un fin, pero se limita en el fundamento de su propuesta y contra narrativa del problema público de la cultura:



... creo que hay como unas visiones y unas escuelas de desarrollo económico que entienden en la cultura, digamos una oportunidad interesante para promover lo que conocemos como investigación, difusión, de intercambio y de transacciones de bienes, servicios y productos culturales [...] es importante que existan políticas que fomenten, afirmen, promocionen, que los bienes y servicios que se producen en este sector puedan generar beneficios económicos [...] Lo que siento es que es más una discusión sobre el enfoque, porque la premisa no es sí o no, no, claro que sí, pero la pregunta aquí es cuál es el enfoque y frente al enfoque creo que es donde están justamente hoy los debates públicos para poder hacer una política asertiva para el fomento de las economías creativas en Colombia (Entrevista No 2, 2020).

2009), lo que se denota es que es el poder económico a quien se considera

*Narrativa del problema público de la cultura en la Ley Naranja de 2017.* De forma coherente –en armonía interna– con los actores generadores de valor agregado, grupos de gestión colectiva

Una vez presentadas las dimensiones que constituyen la narrativa del problema público de la cultura en la Ley Naranja, se procede a construir una narrativa que permita visibilizarla como la estrategia de cambio social (Meny y Thoenig, 1992; y Cejudo 2016) que se propone.

Se reconoce la creatividad y la innovación como potenciales industriales de Colombia en una apuesta por el desarrollo económico desde la creación, producción y comercialización de contenidos intangibles protegidos por la propiedad intelectual y los derechos de autor.

Como estrategias para la consecución de ese propósito, se considera la ampliación de mercados y la exportación de esos bienes y servicios intangibles, soportados fundamentalmente en la capacidad de creación de valor agregado de las artes, la tecnología y la comunicación. Como dinamizadores de éstas estrategias se ubican las empresas y las sociedades de gestión colectiva y privada: gremios, asociaciones, empresas y organizaciones no gubernamentales.

Como propósitos secundarios y complementarios, la Ley Naranja de 2017 se propone articular su objetivo económico, con los principios de participación, democracia, inclusión y trabajo de calidad propios del desarrollo social como país.

### **Narrativas y contra narrativas de la acción pública de la cultura**

En el apartado anterior, se presentaron los principios y fines constituidos desde la formulación de las dos leyes como las situaciones a las que se les demanda un cambio y a la que se espera llegar, desde sus propósitos y fines, respectivamente, en el presente apartado entonces, lo que se pretende ilustrar son las narrativas y contra narrativas de las estrategias que posibilitan esa transición, y que de forma similar a como se comporta la definición del problema, responden a preferencias y decisiones arbitrarias del ente decisor (Lasswell, 1970, p. 14).

Para dar cumplimiento al segundo objetivo específico, referente a describir las narrativas y contra narrativas de acción pública frente al problema de la cultura en Colombia regulado en la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017, en el presente apartado se presentan las estrategias y los cursos de acción formulados en las dos leyes.

### **Acción pública de la cultura en la Ley General de Cultura de 1997**

Para describir la narrativa del marco o plan de acción (Jones, 1970, p. 49-50) que responde a los principios y fines del problema público formulado en la Ley General de Cultura de 1997, se presentan los actores que tienen a cargo dinamizar la transformación, sus principales acciones, recursos y referentes que guían esa movilización.

2009), lo que se denota es que es el poder económico a quien se considera

*El sistema, institucionalización de un actor para la acción.* La primera categoría de estudio es el actor o personaje, definida metodológicamente como la figura encargada de dinamizar la acción pública de la cultura en la narrativa de la Ley 397 de 1997, es el Sistema Nacional de Cultura, por el cual se entiende:

Conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación e información articulados entre sí, que posibilitan el desarrollo cultural y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales según los principios de descentralización, participación y autonomía (Artículo 57. Ley 397. Ley General de Cultura, 1997).

Y que comprende dependencias especializadas como el Consejo de Monumentos Nacionales, la Red Nacional de Bibliotecas, la Orquesta y la Banda Sinfónica Nacional; otras sectorizadas por su campo geográfico de acción como la Dirección Nacional Marítima o jurisdiccionales: Consejos y Gobiernos Municipales y Distritales, Gobernaciones, Alcaldías, Corregimientos, Comunas y Consejos de Territorios Indígenas.

Administrativamente, la división con la que se creó el Ministerio de Cultura en las dependencias de arte, patrimonio y comunicación, fueron adoptadas del modelo francés del gobierno de André Margot en: arte, patrimonio y comunicación (Mejía, 2004), un modelo de transferencia de políticas públicas que propone tomar decisiones, como la organizacional institucional de la cultura, mediante el uso de experiencias de otras instituciones como fuente de conocimiento y orientación (Mossberger y Wolman, 2003, citado en Sobaci, 2009, p.53).

Las tres divisiones administrativas comprenden algunas de las expresiones de la cultura como problema público, pero que según algunas contra narrativas, era un arte que se limitaba a las bellas artes, desconociendo otros lenguajes artísticos; un patrimonio que se focalizaba en lo material, desatendiendo el inmaterial; y un área de comunicación centrada en la difusión, extensión y ampliación de información (Entrevista No 1, 2020).

Además de la figura nacional-ministerial de la cultura, el Sistema Nacional de Cultura vincula al de Educación y el de Relaciones Exteriores, además del gobierno nacional como su ente rector.

Como se evidencia en la Figura 19, un conjunto de actores públicos y privados, donde algunos se focalizan en grupos particulares de población a partir de criterios etéreos como los grupos juveniles o por una condición de vulnerabilidad como las agremiaciones culturales de discapacitados.

**Figura 10.** Actores a cargo del curso de acción del problema público de la cultura en la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura



De la mano de dependencias y grupos poblacionales, al sistema también se integran organizaciones de base, de tipo cívico, comunitario y culturales, con otras de un carácter privado e intereses lucrativos como el Instituto de Fomento Industrial.

A las entidades de carácter colectivo previas, se suman otras de tipo individual, vinculadas con el llamado sector cultural al que se hace referencia en el problema público de la Ley General de Cultura de 1997, como los artesanos, además del sector artístico.

Planteada la dinamización de la acción cultural desde sistema diverso y complejo, bajo una lectura sobre coherencia interna, se alcanza a comprender la pluralidad de las expresiones culturales y la dimensión del propósito de desarrollo cultural que se plantea como problema público. Adicionalmente, se plantea desde el Sistema Nacional de Cultura una estructura jurisdiccional estable, organizada, normada y ordenada que garantice la especialización institucional (Weber, 1991).

La interdependencia de los elementos que integran el sistema favorece una orientación que garantice que se mantenga el propósito público de transformación como el curso de acción, sin desatender focos y asuntos periféricos que resulten pertinentes en distintos puntos y nodos del sistema.

La creación del Ministerio de Cultura y su complejo Sistema Nacional como mecanismo de gestión, se comprende como un paso para institucionalización del problema público de la cultura (Entrevista No 5, 2020), que ya desde (1982) había venido siendo promovida por la UNESCO y el propósito de desarrollo institucional con lo que se había comprometido Colombia en la Constitución de 1991, estableciendo la cultura como derecho y principio constitucional:

Yo creo que por un lado, la ley del 97 nace como un asunto estratégico y fundamental para cumplir unos lineamientos de la Constitución del 91, pero también, creo que al mismo tiempo, nace como del afán de modernizar la estructura institucional de la cultura en el país, era necesario tener no solamente una estructura funcional administrativa, que pasara de instituto a Ministerio y lo que eso pudiera implicar en términos como de procesos de cultura, de responsabilidades, de alcances, etcétera, y esas interlocuciones con el gobierno central; como también a una suerte de propósitos, motivaciones que generaran una nueva arquitectura de la gestión cultural en Colombia... obedece un poco a la visión muy interesante de extender el ejercicio del Estado en la protección, preservación, salvaguardia, promoción, fomento, innovación de la cultura como una labor estratégica del Estado como un factor determinante en el

desarrollo y como una obligación del Estado de derecho, de la cultura como un derecho que debe ser garantizado (Entrevista No 2, 2020). (Entrevista No 2, 2020).

Con la Ley General de Cultura de 1997, la creación del Ministerio y un Sistema para la cultura, se institucionalizan principios y derechos consagrados en los Artículos 70, 71 y 72 de la Constitución de 1991<sup>5</sup>, un referente de legitimación de valores que se recogen en la concepción del problema público como son el multiculturalismo y el carácter pluriétnico del país, pero ahora de forma coherente, con la acción de descentralización territorial de la cultura, concentrada previamente en una entidad como COLCULTURA, interdependiente, integrada por instancias como los Consejos para acercarse a dimensiones de la cultura que desde un solo punto focal y hegemónico como el de una autoridad gubernamental, podrían quedar desatendidas.

***Liderazgo y garantía: acción para la cultura.*** La institucionalización de la cultura como parte de la acción política para atender el problema de la cultura formulado en la Ley 397 de 1997, apunta a realizar operaciones y tareas que dinamizan la acción pública

---

<sup>5</sup> Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Artículo 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.

Artículo 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. 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 encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

de la cultura, como se define operativamente la noción de acción, a interpretar de un rol de liderazgo político desde el Ministerio de Cultura para el fomento, el estímulo, la promoción, la difusión y la divulgación, consolidando su lugar de referente y figura fundamental en la orientación y la toma de decisiones.

De la mano de acciones de liderazgo político, se ubican otras estrategias de resolución del problema de la cultura que se podrían llamar garantistas, reivindicando el lugar del Estado como responsable del cumplimiento de un derecho, son: la conservación, la protección, la salvaguarda y la preservación, recogiendo el lugar fundamental de la cultura en la identidad y el patrimonio colombiano.

Con la acción de democratizar y la movilización de estrategias preservar y fomentar el desarrollo cultural del país, se apunta indirectamente a fortalecer el papel de la cultura en la atención de problemáticas sociales como la desigualdad, la inequidad y la violencia – en palabras de Coelho: desarrollo, paz, erradicación de pobreza y cohesión social (2011, págs. 17-18)–, es decir, sobre sus posibilidades como vehículo para un cambio social frente a otras demandas primarias en el país.

Congruente con el propósito de desarrollo cultural y social al que apunta el problema público de la cultura en la Ley 397 de 1997, entre sus acciones se plantea el desarrollo como una acción estructural, haciendo de la cultura una bandera para otras dinámicas de la sociedad, evidenciando también en la tarea de creación, un ejercicio propio del nacimiento de una nueva estructura institucional para garantizar e impulsar ese desarrollo.





El carácter de inembargable e inalienable de la cultura que se declara en los valores del problema público, rasgo que denota una coherencia interna, se soporta en acciones como la rehabilitación, el decomiso, la enajenación, el rescate y la restauración el patrimonio y bienes culturales.

En el sistema de acciones que contempla la Ley General de Cultura de 1997, también se identifica un grupo de estrategias de fundamentación del propósito y objeto del problema y acción pública –coherencia interna– de la cultura como el estudio, la generación de conocimiento, la sistematización, la evaluación, la conceptualización y la investigación, que apuntan a la regeneración de la cultura como un proceso vivo, que recoge normas, creencias, formas de ser y de hacer, que, en caso de no ser reconocidas como sujeto y objeto problemático, pueden llegar a desconocerse y olvidarse, poniendo en riesgo la identidad, la tradición y el patrimonio.

En el conjunto de acciones político estratégicas para abordar el problema público de la cultura, la Ley 397 de 1997 contempla otro tipo de acciones organizativas, de planeación y proyección, atendiendo al carácter dinámico y complejo del problema, pero además la necesidad de establecer mecanismos materiales que contribuyan a sostener la dinámica de cambio, atendiendo asuntos como la búsqueda de financiación y liquidez a través de la celebración de acuerdos.

***Descentralización, un valor para orientar la acción de la cultura.*** Continuando con la apuesta metodológica para desentrañar las apuestas que tras las narrativas se encuentran, la orientación se define como las delimitaciones y focos de la acción pública de la cultura, en la propuesta de acción del Ministerio y Sistema de Cultura en sus

distintas líneas: política, administrativa, de financiación, organización y fundamentación, se presenta un horizonte hacia la descentralización, participación y autonomía, como se evidencia en la Figura 21. La descentralización –coherente con un accionar sistémico e interno–, sumada a la participación, como fin y guía hacia la democracia, recoge los intereses y el reconocimiento de la diversidad y pluralidad de la sociedad y cultura colombiana formulados en la Ley General de Cultura de 1997.

*Figura 12. Valores que orientan la acción del problema público de la cultura en la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura*



Por su parte, la autonomía como valor orientador de la acción de la política pública de cultura, entra a consolidar la propuesta de desarrollo institucional de la cultura promovida por los Estados Latinoamericanos desde la década del sesenta (Mejía, 2004) del siglo XX, teniendo como ejemplo la acción política para la cultura desde Colcultura como

dependencia del Ministerio de Educación desde 1968, pero que con la Ley 397 de 1997, se independiza el problema y se reclama el estatuto autónomo de la cultura.

Los valores o cualidades que acompañan la narrativa de la acción de la cultura, son el democracia, respeto, igualdad son coherentes con el carácter de derecho de la cultura en un modelo democrático y participativo, los que se proponen sean articulados con el carácter fundamental de la cultura como problema público y político, que requiere una acción coordinada y coherente, desde un reconocimiento sensible de sus principios y fines para poder atender efectivamente su condición problemática o demanda de cambio social.

Reconociendo el lugar para el desarrollo cultural y social de la cultura como problema público, de la mano del económico como una propuesta sostenible, de manera coherente, la acción cultural en la Ley General de Cultura también se propone ser orientada por la modernización, la racionalización y la productividad, evidenciando posibilidades de armonización entre distintos tipos de desarrollo, pero manteniendo las prioridades y principios de la cultura como objeto último.

***Fondos y recursos para soportar la acción pública de la cultura.*** Como recursos, definidos operativamente como los medios de los que se vale la acción pública de la cultura, para orientar el margen de acción del problema público de la cultura, la Ley 397 de 1997, se destina primordialmente el Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes, una entidad mixta, que a partir de la destinación fija de recursos económicos

públicos<sup>6</sup>, incluye aportes y régimen administrativo privado (Sistema Nacional de Información Cultural, s.f.).

Así, el recurso regulatorio principal que se define en la Ley General de Cultura es uno encargado de soportar materialmente la gestión interna (Gibert, 1988) del problema público de la cultura, no es el dinero en sí mismo, sino sus posibilidades de consecución.

De la mano de este Fondo, la gestión pública de la cultura se articula con otros como el de Fomento, de Seguridad Social y de Co-Financiación para la Inversión Social, sumando recursos mixtos al propósito de la cultura al que como derecho y principio constitucional se soporta en un presupuesto, regalías, rentas, una Estampilla propia, gasto público general y gasto público social. Dentro de los recursos económicos, también se comprende una inyección netamente privada como las donaciones, el mecenazgo, los préstamos y los créditos.

---

<sup>6</sup> El presupuesto inicial del Ministerio de Cultura para 1997 de \$683.980.000 (Decreto 3121 de 1997), lo que representó para ese momento el 0,02%<sup>6</sup> del presupuesto general de la nación.





promulgados en 1991, fundamentalmente los Artículos 70, 71 y 72; y actos administrativo como decretos y leyes promulgados desde 1968 cuando fue creado el Instituto Colombiano de Cultura hasta 1993, frente a asuntos específicos referidos a: la planeación, administración, estructura, financiación, presupuesto y sistema de salud y educación nacional; códigos disciplinarios, penales y sanciones.

Disposiciones concretas sobre y para el sector artístico y cultural como el fondo de seguridad para los artistas, la Comisión de Antigüedades Náufragas, la democratización y fomento del libro, contratos y conformación de asociaciones científicas y tecnológicas.

La acción política para enfrentar el problema público de la cultura, además de disposiciones formales, vinculantes y obligatorias, también se propone desde la narrativa de la Ley General de Cultura de 1997, que se acompañe de instancias y procesos consultivos como los Consejos y de planificación como los planes de protección patrimonial, de desarrollo y de cultura.

#### ***Narrativa de la acción pública de la cultura en la Ley General de Cultura de 1997.***

Expuestos previamente los actores, acciones, valores, orientación y recursos para disponer en el marco de la acción pública de la cultura en la Ley 397 de 1997, paso seguido se presenta una síntesis narrativa que sirva de instrumento para una futura propuesta de armonización con la segunda ley de referencia en este trabajo de investigación: la Ley Naranja de 2017.

La acción pública de la cultura se recoge en la política como un sistema que tiene como principal ente articulador el Ministerio de Cultura –sin dejar de establecer lazos con la antigua dependencia encargada de la cultura–, el Ministerio de Educación, además de



tener encargos con otras dependencias ministeriales como la de Relaciones Exteriores y en disposiciones normativas, el de Salud, de Trabajo y de Ambiente.

Un accionar sistémico conformado por dependencias y orientaciones ancladas a lógicas nacionales, con una visión hacia el exterior y en niveles secundarios a los planes locales y diversos de los territorios ancestrales, explícitamente solamente el indígena, sin considerar los afrocolombianos, raizales y campesinos.

La tarea fundamental de los actores que dinamizan la acción pública de la cultura en la Ley 397 de 1997 es el liderazgo político, pertinente para garantizar el principio como derecho humano y constitucional de la cultura, en una búsqueda de desarrollo social y cultural para la democracia y la equidad. Otras funciones de los entes público políticos de la cultura consisten en su administración, control, organización y búsqueda de financiación.

Ésta última tarea de gestión se comprende por el carácter de los fondos económicos con las que se sustenta la acción pública de la cultura, primordialmente el Fondo de Promoción de la Cultura y las Artes de carácter mixto y regido por principios privados, denotando un nivel de incoherencia interna, sin desconocer un rubro presupuestal fijo que para el año en el que fue promulgada la reglamentación de la Ley General de Cultura, no llegaba ni al 1% del presupuesto nacional.

Además de recursos tangibles económicos, la dinamización del cambio del problema público de la cultura se presenta por la existencia de infraestructura mobiliaria e inmobiliaria y personal al servicio; además de otros intangibles como la creatividad e incentivos para su desarrollo y promoción.

La mixtura de lo público y lo privado, lo tangible y lo intangible como recursos para dinamizar la política de cultura, resulta básico para considerar un *plan de acción* descentralizado, participativo y autónomo, considerando los principios democráticos, inclusivos e identitarios que configuran el problema público, de la mano de otros asociados a la Nueva Gestión Pública (López, 2002) como la modernidad, la racionalidad y la productividad.

### **Acción pública de la cultura en la Ley Naranja de 2017**

Como último referente de estudio narrativo en esta investigación, se considera en este apartado la acción pública de la cultura formulada en la Ley Naranja 1834 de 2017 para tratar de develar sus bases de operación, su lugar frente al problema público planteado en la misma ley y las alternativas para ser consideradas más adelante en una propuesta de armonización con la Ley General de Cultura de 1997.

*Un consejo para la gestión de las industrias creativas y culturales.* La Ley Naranja de 2017 plantea en su narrativa el encargo protagónico al gobierno nacional como actor dinamizador de la transformación del problema de las industrias creativas y culturales, seguido por una entidad que se crea con la misma: el Consejo Nacional de Economía Naranja. Éste Consejo reglamentado en el 2018 a través del Decreto 1935 está conformado por representantes de seis ministerios: Interior; Hacienda y Crédito; Trabajo; Comercio, Industria y Turismo; Educación; Tecnologías de la Información y las telecomunicaciones; dependencias de Planeación Nacional, el Departamento

Administrativo Nacional de Estadística, el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA– y la Financiera de Desarrollo Territorial.

*Figura 15. Actores de la acción pública de las industrias creativas en la Ley 1834 de 2017, Ley Naranja*

## Consejo Nacional Economía Naranja

# Gobierno nacional

## Entes territoriales

## Ministerio Cultura

Esta concepción del gobierno como referente primario de la gestión de la política pública de cultura, se puede comprender como una apuesta de la Nueva gestión Pública como una medida de respuesta a la eficiencia presupuestal (Christensen y Laegreid, 2006, pág. 7), además de garantizar la coordinación e integración (Mulgan, 2005) horizontal y vertical para la creación de sinergias de distintos grupos de interés, particularmente atrayendo a los privados hacia los problemas públicos, para garantizar disponibilidad de recursos (Christensen y Laegreid, 2006, p. 9).

Este modelo de gobierno, se comprende también como una estrategia de gobernanza cultural que se ha promovido desde la UNESCO para fortalecer las capacidades técnicas y financieras, descentralizar las competencias y recursos para poder garantizar el cumplimiento de los propósitos (Cliche y Raj Isar, 2018, p. 21) o cambio social que se plantea en el problema –coherencia interna–.

Esta narrativa, se puede rastrear en lo que Schlesinger llama neoempresarialismo, reconfigurando y desjerarquizando el campo artístico en torno a las industrias creativas, sobreponiendo el valor económico de la cultura sobre otros (2009).

Así, se entiende que el gobierno nacional, como quien detenta el poder político gubernamental y legítimo, junto a las dependencias que considera tienen lugar en la transformación del problema de la industria y contenido cultural, son quienes tienen la responsabilidad de asumir el curso del problema, pero de acuerdo con la Ley 1834 de 2017, cuando se explicita el encargo al Ministerio de Cultura, su nivel de participación adopta una distancia y diferencia frente a los otros, señalando una especie de desequilibrio o incoherencia con el modelo transversal que se narra.

Un cuarto actor presentado en la formulación de la Ley Naranja son las entidades territoriales: los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (Artículo 286. Constitución Política de Colombia, 1991), una gobernanza entre entidades de distintos niveles (Miralles, 2014).

Así, formalmente, a excepción del Consejo Nacional de Economía Naranja, la narrativa de la acción pública de la cultura recae en instancias responsables de ejecutar a partir de las consultas y decisiones que se adopten en un Consejo conformado de la misma forma: por líderes de gobierno a nivel nacional, departamental y municipal.

alternativas para ser consideradas más adelante en una propuesta de armonización con ***Desarrollo y promoción como acciones de la cultura.*** Consecuentemente y coherentemente con el fin y los valores del problema público de las industrias culturales, las acciones públicas se concentran en el desarrollo, entendido como la dinamización de



La narrativa de la acción pública de la cultura desde la Ley 1834 de 2017, concentrada en el gobierno nacional y el Consejo Nacional de Economía Naranja como ejes articuladores de desarrollo y dinamización económica a través de bienes y servicios culturales, se le suman figuras con el prefijo *co* de unión y compañía: coordinación, coproducción, coconsumo, codistribución, coinversión, coprotección, entre otras, para dar cuenta que, como ejes, el gobierno y el Consejo cumplen una figura de articuladores.

El ejercicio de promoción se acompaña con el de creación, incentivo, impulso y fortalecimiento, evidencia que si se busca un cambio social y apuesta coherente para atender el problema público de las industrias culturales ces novedoso y requiere de la creación y fortalecimiento de infraestructuras y procesos que garanticen su movimiento hacia el progreso.

***Lo adecuado y participativo: valores para orientar la acción pública de la cultura.***

Entre los valores, definidos operativamente como las cualidades de la acción pública, se privilegia la acción de articulación y dinamización del desarrollo de la economía creativa, la pertinencia (adecuada) y el carácter participativo, mancomunado, plural, conjunto e integral, siendo consecuente con la propuesta de dinamismo a través de acciones de corresponsabilidad.

**Figura 17.** Valores que orientan la acción frente al problema público de las industrias creativas en la Ley 1834 de 2017, Ley Naranja



Una gobernanza que por los actores objeto de atención como problema público y de los dinamizadores de la acción pública frente a las industrias creativas, podría señalarse como coherente y privada, donde el gobierno se planta como un agente legítimo de articulación para promover una interacción y asociación público-privada, gubernamental-social y garantizar mayores recursos financieros, cognoscitivos, organizativos y comunicacionales (Aguilar, 2007, p. 6-7), el mismo lugar, donde un académico y tomador de decisión de la cultura, en contra de la narrativa oficial, siente la ausencia de la participación del *hormiguero* o la base de la cultura:

... yo acudí a la idea de Michael de Certeau, el pensador francés de la cultura, que decía que la cultura es un hormiguero, esto me trajo a mí mucho interés y preocupación por pequeños grupos de teatro, por pequeñas experiencias culturales de mujeres cantantes o compositoras de hip hop, por los conjuntos apenas emergentes de música, por editoriales independientes, es decir, por un mundo que no estaba en el circuito de las grandes industrias, pero sí estaba en el circuito de la vida cultural, más, más fuertes ... muchas veces, los productos de la economía naranja que son exportados y se hace dinero con eso, no están interrelacionados, no tienen un polo a tierra y ese polo a tierra es el hormiguero, es decir, no hay vasos comunicantes vivos en el mundo del hormiguero, es decir, el mundo de la vida cultural, en las regiones, en los colectivos de mujeres, en los jóvenes independientes, que están generando nuevas visualidades y en las músicas que están surgiendo y el mundo de la denominada economía naranja. Cuando se rompe el vínculo entre la economía llamada naranja y el hormiguero, explota completamente el proyecto (Entrevista No 1, 2020).

Por otro lado, la acción pública que se expresa en las narrativas de la Ley Naranja se orienta por valores que pueden considerarse como sociales, económicos y de gestión, como el carácter transparente, confiable, expedito y veloz de la acción pública, alineados con propuestas de la Nueva Gestión Pública (López, 2002).

***Infraestructura como soporte para la acción de la cultura.*** La suma de acciones y valores que orientan la resolución del problema de la economía creativa planteado en la narrativa de la Ley 1834 de 2017, se soporta en la construcción conjunta de infraestructura de tipo físico, virtual, urbana, digital y creativa, dando cuenta del sentido



abstracto (intelectual) sobre el que se fundamenta y persiguen las industrias culturales y creativas, lo que se promueve desde la UNESCO como el derecho a la imaginación (2018).

Para el desarrollo del problema público, se presenta la necesidad de valerse de soportes físicos como equipamientos e infraestructura cultural, televisión y radio pública, y espacios de circulación.

Un tercer tipo de soportes o recursos para atender el problema de las industrias creativas y culturales son los financieros, administrativos y de gestión.

Por otro lado, se pueden encontrar los sellos (catalogaciones), concursos, beneficios y reconocimientos para facilitar y subrayar los bienes y servicios culturales que contribuyan al desarrollo económico a través de apuestas creativas.

**Figura 18.** Recursos para la acción frente al problema público de las industrias creativas en la Ley 1834 de 2017, Ley Naranja



Las acciones de la Ley 1834 de 2017 se orientan también a lo que se podría llamar la gestión político-legal del problema: agendas, proyectos, programas, permisos, planes y reportes (informes) que den sustento y coherencia al quehacer de los actores.

Un último tipo de recurso sobre el que se fundamenta la transformación del problema de la economía naranja, es la fundamentación cuantitativa de la toma de decisiones y seguimiento a la implementación, creando y fortaleciendo instrumentos como la Cuenta Satélite de Cultura, a cargo del Departamento Nacional de Estadística.

***De Colombia para el mundo: orientación de la acción de la cultura.*** Teniendo como referencia los actores centrales del gobierno nacional y Consejo Nacional de Economía Naranja y la exportación como uno de los fines que se espera alcanzar con la transformación del problema público de las industrias creativas, de manera coherente, Colombia y el referente internacional son las dos coordenadas fundamentales que enmarcan la acción pública del problema.

**Figura 19.** Orientación de la acción pública de las industrias creativas en la Ley 1834 de 2017, Ley Naranja



La narrativa de la Ley 1834 de 2017 señala regirse por un fundamento político-legal a través de una propuesta integral y pública que recoge particularmente la política de educación y los postulados de la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, al mismo tiempo que se señalan elementos como el mercado y la circulación (importación/exportación) como referentes de alineación de la acción pública.

*Narrativa de la acción pública de la cultura en la Ley Naranja de 2017.* Provisos los componentes narrativos y contra narrativos fundamentales de la acción pública de la cultura en la Ley 1834 de 2017, se introduce una meta narración que recopila sus principales apuestas y marcos de acción.

La estrategia para atender el problema público de la cultura en la Ley Naranja de 2017 se encuentra fundamentalmente a cargo del gobierno nacional, los entes territoriales y el

Consejo Nacional de Economía Naranja, con un papel sobresaliente del Ministerio de Cultura.

La actividad de este conjunto de dependencias, consiste en coordinar y articular la gestión de la economía creativa como fin último, acompañado de la promoción, desarrollo y creación de las plataformas necesarias para que los bienes y servicios creativos alcancen un valor agregado considerado desde su valor económico en el mercado internacional, como principal referente orientador.

El foco de acción principal es el nacional, entendiendo que toda la creación y desarrollo de plataformas para la generación de contenidos, parte de los recursos creativos del país, incluyendo los de las regiones, pero considerando las posibilidades de valorización económica en el exterior.

El accionar y orientación de la acción para atender el problema público de la cultura en la Ley Naranja de 2017, tiene como valores fundamentales lo adecuado y participativo, es decir, adecuado y flexible a las condiciones que se requieran para alcanzar el fin, incluyendo la participación de sectores públicos y privados.

Como recursos para dar cumplimiento al propósito de desarrollo desde la economía creativa y cultural, se cuenta con instrumentos tipo incentivos, comprendiendo los simbólicos y distintivos tipo Sello Creado en Colombia, como económicos, entre los que se comprenden compensaciones fiscales para quienes *inviertan* en la cultura.

En esa lógica de creación de valor agregado, apuntar a la exportación y en general el desarrollo económico, la cuantificación de los resultados es relevante y coherente, de manera que como recurso también se dispone de una Cuenta Satélite de Cultura.

### **Oportunidades de encuentro y complemento de la política pública de cultura en la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017**

Para dar respuesta al objetivo específico número 3, que establece comparar las narrativas y contra narrativas de la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley naranja de 2017, y antes de proceder con la propuesta de armonización de política pública de cultura, en este apartado se formulan los puntos de encuentro y distancia entre las dos regulaciones como insumos para ser retomados en la propuesta.

Para el desarrollo de los apartados a continuación, se retomarán los elementos centrales del estudio narrativo, como los hallazgos de coherencia interna que se vislumbraron en el capítulo anterior, pero en este punto, llevándolos hasta el nivel de coherencia externa que se propone este trabajo de grado.

#### **Acción y problema público de la Ley General de Cultura de 1997**

La política pública de cultura en la Ley 397. Ley General de Cultura de 1997, tiene como carácter fundamental su principio de derecho y así ubica al Ministerio de Cultura como garante del mismo, además de líder para la consolidación de un desarrollo cultural que apalanque el desarrollo social y el cumplimiento de propósitos como sociedad hacia la democracia, la equidad y la paz.

Un segundo fundamento, consagrado en la Ley 397 de 1997 como en la Constitución Nacional de 1991, establece una relación estructural entre el desarrollo cultural y la identidad colombiana, recogiendo la diversidad y pluralidad de las culturas étnicas desde su valor simbólico y patrimonial.

De forma congruente, el accionar institucional parte de principios de descentralización, participación y autonomía, no solo de culturas hegemónicas, sino de dependencias que subsumían la gestión de la cultura en otras como la de educación, reivindicando el lugar legítimo de la cultura como asunto de interés político y público por sí mismo.

**Figura 20.** Problema y Acción Pública de la Ley General de Cultura de 1997



Bajo estos principios como problema público, se constituye una lógica participativa e incluyente, fortaleciendo el ejercicio de dependencias regionales y centrales, que abordan distintas temáticas y objetos de interés, articulados a un Sistema Nacional de Cultura.

Resulta paradójico, al punto de incoherente, que en una propuesta democrática y participativa como la que se propone la Ley 397 de 1997, el Sistema Nacional de Cultura tenga ese ámbito de actuación, pero perfile sus acciones hacia el exterior por encima de los planes locales y diversos de los territorios ancestrales, particularmente el indígena y

desconociendo otras formas de organización de base de otros representantes de la identidad colombiana.

La cultura se concibe desde una dimensión política y de principios fundamentales de convivencia, como de una antropológica y de los estudios culturales para reivindicar grupos marginalizados y susceptibles de inequidades a los que es inminente restituirles sus derechos.

No por lo anterior el problema y acción pública de la política de cultura desconoce los valores y fines económicos para Colombia como nación y para un sector cultural que además de reconocimiento simbólico, requiere contar con condiciones materiales para garantizar la sostenibilidad de su ejercicio.

Por último, para garantizar los principios del problema y la acción de la cultura, resulta contradictorio e incoherente, que no se cuente con un soporte financiero suficiente para dar cumplimiento a sus propósitos, valores y la resolución de la demanda de los actores del sector cultural. Para ello, en cambio, se constituye un Fondo, de carácter mixto, donde las lógicas privadas no necesariamente vayan de la mano de lo público, lo que puede representar un riesgo no solo para el alcance de una solución, sino su sostenibilidad.

### **Acción y problema público de la Ley Naranja de 2017**

La narrativa de política pública de cultura en la Ley Naranja del 2017 tiene como fin la economía creativa y cultural, un propósito que, aunque tiene como fundamento la cultura, pareciera competencia de una política de desarrollo económico, que le apunte a la innovación para el fortalecimiento de las bases industriales del país.

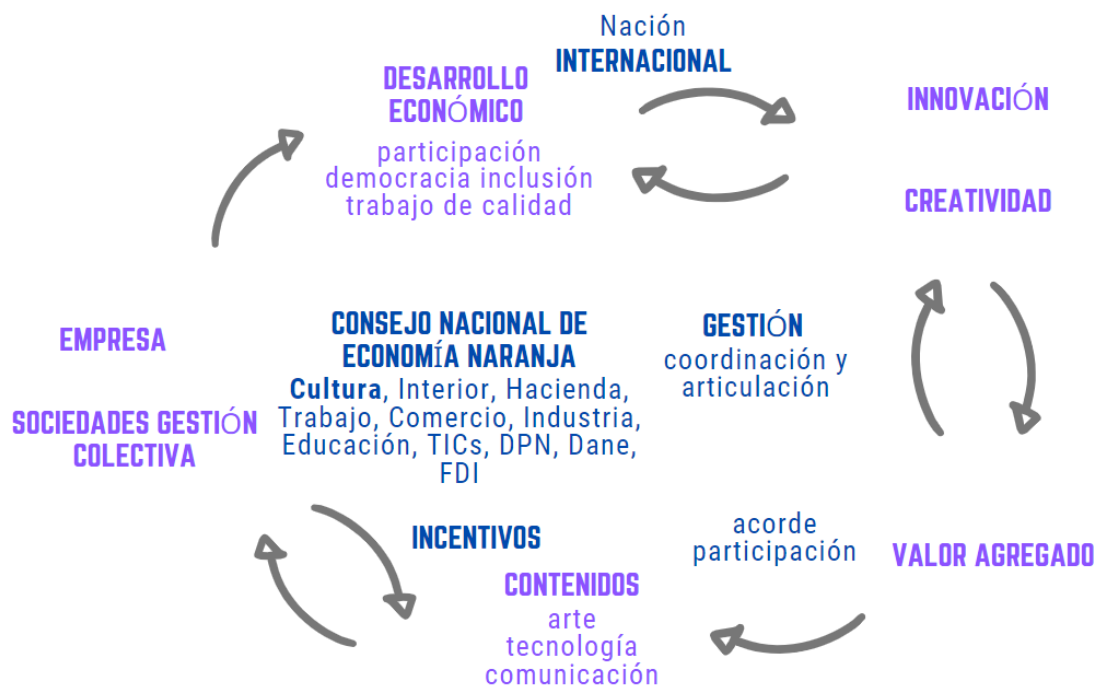
Así cuando se delega al gobierno y a un Consejo integrado por representantes ministeriales donde prevalece el de cultura, en algún nivel incoherente, pareciera que requiere una reorientación donde se ubique un ente con competencias y apuestas económicas fundamentales, que se articulen, pero que no se superpongan a las simbólicas y de desarrollo cultural como responsabilidad del Ministerio de Cultura, cuyo objeto no ha cambiado desde la Ley General de Cultura de 1997.

La atención del problema público de la cultura y de las industrias creativas comparten la creación de una entidad particular e independiente para dinamizar su acción, en el primer caso el Ministerio de Cultura y el Sistema Nacional de Cultura, y en el segundo caso, el Consejo Nacional de Economía Naranja, situaciones que dan una idea de la acción pública como parte de la creación de dependencias y burocratización con la especialización de actividades.

La acción del Ministerio de Cultura frente al problema público de la Ley Naranja de 2017, en vez de garante de derechos, como en la Ley General de Cultura, es ahora coherente con el nuevo problema público que se le propone a la cultura y es el de la gestión, específicamente la coordinación y articulación de actores públicos y privados, con sus respectivos intereses.



**Figura 21. Problema y Acción Pública de la Ley Naranja de 2017**



Argumento que no solo se basa en las competencias, sino en las expresiones y soportes de contenido de los *insumos* de la industria cultural como son la tecnología y la comunicación, y de la prevalencia de intereses privados, que persiguen fines y rendimientos económicos como las empresas y las sociedades de gestión colectiva y privada, y no necesariamente el sector cultural que alguno de los entrevistados llamó el hormiguero por su carácter de base y vital.

Tres oportunidades de encuentro entre la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017, se ubican en el lugar protagónico del Ministerio de Cultura: el principio participativo para la acción y la búsqueda de metas inclusivas y democráticas. Se consideran oportunidades porque, aunque nominalmente coherentes, la función del Ministerio de Cultura no es la misma, el carácter de los grupos incluidos como la

jerarquía de los fines democráticos no son iguales, pero de nuevo, lo que no impida que puedan dialogar sin confundirse como iguales.

Como elementos novedosos y que pueden resultar complementarios, en su respectiva dimensión, se encuentran los instrumentos de reconocimiento y distinción simbólica del Sello Creado en Colombia, así como la Cuenta Satélite de Cultura como estrategias de seguimiento de resultados sobre el que se soportan decisiones informadas para reorientar las acciones del problema público.

### **Meta narrativa para la armonización**

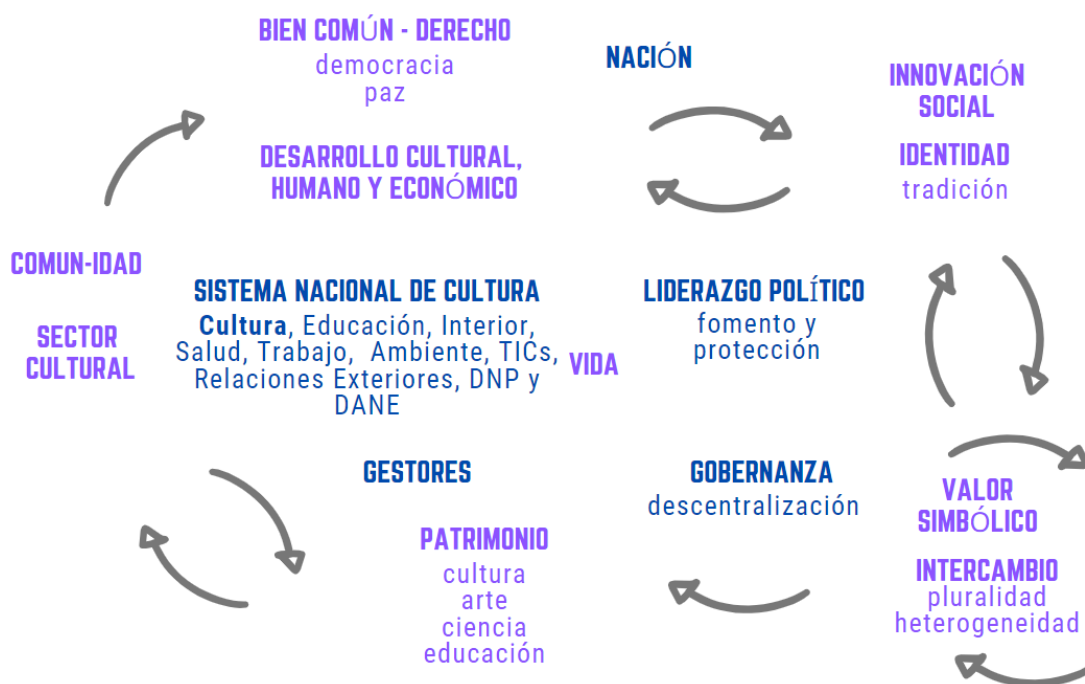
Como fin último de éste trabajo de grado y dando cumplimiento al cuarto objetivo específico, se da paso a una propuesta que tiene el propósito armonizar los presupuestos del problema y la acción pública de la cultura en la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017, teniendo como referentes los principios teóricos y empíricos que apunten hacia la coherencia interna de la demanda y solución que se plantea para el sector cultural, como la coherencia externa entre éstas dos leyes del campo político de la cultura.

Antes de pasar a la propuesta de armonización, es importante mencionar que ella retoma los propósitos de cambio y transformación social desde una perspectiva crítica – con una intención deliberada y explícita de cuestionar relaciones de dominación (Alvesson, M., Bridgman, y Willmontt, 2009) y situada; la primera desde la incorporación de los hallazgos de los antecedentes de la política pública de cultura en Colombia, y la deconstrucción y reconstrucción de dos leyes, reformuladas en meta narrativas que permitieron identificar su foco problemático y de acción pública.

Situada no solo desde la experiencia personal de la investigadora como actriz del problema público de la cultura, sino desde las voces documentadas en editoriales de periódico, redes sociales, conferencias académicas y entrevistas de otras actrices y actores de la cultura en el país, que recogen las emociones (Fernández Rodríguez, 2007, p.9) y deseos de democracia (Willmott en Fernández Rodríguez, 2007, p.12) en la gestión pública de la cultura del país.

Así, desde el valor común de la participación en las dos leyes, se considera que la propuesta de armonización no solo es posible como parte de un ejercicio de trabajo de grado en una maestría de políticas públicas, sino que desde la dimensión empírica se comprenden las posibilidades de diálogo y articulación en el espacio cultural de la política (May, Sapotichne, y Workman, 2006).

**Figura 22.** Propuesta de Armonización del Problema y Acción Pública de la Cultura



Para la lectura de los subtítulos a continuación, se propone a la lectora considerarlos como un referente de orientación metodológico-conceptual, pero no como parte integral de su lectura, de manera que la meta narrativa construida no se vea obstruida por los referentes, sino que se lea de corrido entre párrafos y que el paso por los títulos, como se dijo antes, sea solo de referencia.

### **El derecho, principio de la cultura**

Como fundamento del problema público de la cultura, se propone recoger la dimensión antropológica y de los estudios culturales que se exponen en las primeras apuestas regulatorias que se sintetizan en la Ley General de Cultura de 1997, retomando el sustrato identitario y de derecho fundamental de la cultura manifiesto en expresiones de los grupos étnicos y originarios de la nación, como de los artistas, científicos y creadores que dan vida a la cultura.

Desde la consideración de la cultura como derecho y bien común –propiedad de la comunidad para beneficio de todos (Linebaugh, 2013, p. 27)–, se hace un llamado a fortalecer el ejercicio de articulación entre el Ministerio de Cultura y el del Interior como protector y garante del fortalecimiento de la democracia, la participación y la convivencia –además de la seguridad–, promoviendo así el desarrollo y la equidad de los grupos étnicos, minorías y poblaciones vulnerables (Ministerio del Interior, 2019).

Planteado desde 1985 con la creación del Fondo de Seguridad Social del Artista Colombiano y retomado en 1997 con la Ley 397, se hace un llamado a recoger elementos de la política pública de cultura para el desarrollo humano y la garantía de calidad de vida, desde procesos como el trabajo, que se reclaman en la Ley Naranja de 2017, pero

que no se limiten a ello y se extiendan al valor simbólico y patrimonial que tienen la labor de los artistas y demás miembros del sector cultura para el país.

**Desarrollo cultural, social y humano como fin, innovación social como valor**

Bajo estos fundamentos, se prioriza el desarrollo cultural, social y humano del país, retomando el sentido que desde 1968, la UNESCO y los países firmantes, entre ellos Colombia, dieron a las políticas públicas de cultura (Round Table Meeting on Cultural Policies, p.10). Al respecto, en esta propuesta de armonización se propone retomar un elemento fundamental de la Ley Naranja de 2017, con una ampliación y es el de la innovación.

En la Ley 1834 de 2017 se apunta a la innovación como un valor fundamental de la industria y el desarrollo económico, y lo que se formula desde esta propuesta, es retomar este valor, al menos en el problema público de la cultura, en un sentido más amplio y primario como el de la innovación social para el cambio de un modelo de desarrollo (Moulaert et al. 2005, Moulaert y Nussbaumer, 2006) por y para la cultura.

El porqué de retomar estos fundamentos y fines se sustenta en la necesidad que se recoge desde el sector de la cultura de hacer de ella el principio para fortalecer la participación ciudadana en el ejercicio público, además de la reivindicación de valores como la democracia y la paz, demanda que va más allá del sector, pero lo que ubica como un lugar privilegiado para alcanzar esa apuesta común de la sociedad colombiana.

En un ejercicio de comprensión de la complejidad y dinámica de la cultura como parte de un sistema, se reconoce su lugar en el desarrollo económico y lenguaje –que se propone la Ley Naranja de 2017–, que al transformarse en propósitos industriales y de

propiedad intelectual se propone trasladarse a las competencias de ministerios como el de Industria y Comercio y el del Interior; por su parte, cuando la cultura como lenguaje se convierte en contenido, orientarse hacia la acción del Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

### **Expresiones de la diversidad y heterogeneidad**

Esta diferenciación permite también delimitar las expresiones propias de la cultura y de otras dimensiones que como sociedad se generan en el país, múltiples, diversas (heterogéneas) pero acotadas a aquellas que se constituyen como patrimonio y referentes de valor simbólico, para separarlas de otras cuyo valor fundamental es el que se comercializa en el mercado y la economía. De esta manera se preserva el lugar que desde el sector cultural, destinatario por excelencia, le reclama a la política pública de cultura, además de cumplir con el principio de delimitación y acotación de las políticas públicas (Lasswell, 1970).

Se requiere que ante el *neoempresarialismo* de la política cultural, los modelos de acción de la gobernanza cultural transformen el modo de administrar el patrimonio cultural y la identidad nacional como núcleo constitutivo, revalorizar la cualidad social y étnica de la cultura frente a la homogeneización y la multinacional de la industria cultural (Zamorano, 2016, pág. 55).

Un puente y fin de la Ley Naranja de 2017, que se propone retomar es el del empleo de calidad, recogiendo elementos no exactos pero que apuntan a un derecho social como el trabajo, pero en una lógica que va más allá de la generación de ingresos, un poco más

vinculante, además de considerar el criterio de calidad, considerando el valor monetario, humano y simbólico de quienes hacen de la cultura su vida y profesión.

### **El agente cultural como actor y el Ministerio de Cultura como vocero de la acción**

Como garante y figura fundamental en la mediación entre el sector cultural, la toma de decisiones y formulaciones que frente a la cultura se configuren, se propone rescatar el rol del gestor cultural, empezando como se hizo en algún momento por formarlo y profesionalizarlo, de manera que su lugar y legitimación no provenga solo del sector cultural, sino de las autoridades gubernamentales. Logrando también que el gestor cultural como actor fundamental, retome su papel público y tome distancia, a la voz de algunas personas, de su lugar personal y privado.

La gestión de este actor, involucra la promoción de participación ciudadana como fundamento de la corresponsabilidad a través de la participación directa, donde la base cultural intervenga en el diseño, organización, uso y distribución de recursos (Observatorio Vasco de Cultura, 2018, p. 13).

Para alcanzar ese lugar del gestor cultural como principal en la política pública de cultura, se propone que además del Ministerio de Cultura como vocero, y el trabajo articulado con los de Industria y Comercio, Interior, y Tecnologías de la Información y Comunicaciones, se retome como coliderazgo el del Ministerio de Educación –como en los principios de la política pública colombiana con Colcultura–, para que desde la formación y la profesionalización, se pueda garantizar el liderazgo del sector cultural en la gestión de sus intereses públicos.

### **Una acción compleja y sistémica, la del Sistema Nacional de Cultura**

La acción política para atender el problema público de la cultura se entenderá entonces como compleja y sistémica, de manera que intervengan todas las dependencias con competencia de salvaguardar los principios constitucionales de la nación, además de encargarse de proponer y velar por el cumplimiento de las reglamentaciones que contribuyan con su ejercicio.

Se propone entonces fortalecer el ejercicio del Sistema Nacional de Cultura, pero no solo desde dependencias gubernamentales y regulaciones normativas, sino desde instancias como los Consejos, voz de los territorios y de la base del sector cultural del país, como instancias consultivas y veedoras, sin que se les desconozca este lugar, pero más aún, desde un lugar vinculante, de manera que sus propuestas sean recogidas como fundamento institucional del sistema, una propuesta de gobierno de la cultura para y desde su base, fortaleciendo su lugar público.

### **La gobernanza, el valor para la acción**

Se trata de construir un principio de acción desde la gobernanza –pero no desde un sentido gerencial donde se establece una relación entre consumidores y clientes con el gobierno, de alguna manera sugerido con las figuras *co* de la Ley Naranja de 201– colaborativa, de tal manera que la deliberación sobre asuntos sustantivos como el problema y la acción, lleven a la construcción del espacio público (Lechner, 2003) de la cultura desde y por el sector de la cultura (público y privado).

Una gobernanza cultural que integre el marco interministerial como el que se propone con el Consejo Naranja, pero donde la cultura no sea subsumida por los intereses económicos, que recoja los niveles interinstitucionales para que se garantice la



descentralización, pero sobretodo multinivel (Miralles, 2014), de lo que carece el Consejo Naranja, donde se consolide la participación de una sociedad civil informada y con condiciones de participación y toma de decisión, que no sea consultiva o asistencial, que cuente con recursos y capacidad para adelantar su acción (Firmin, 2018, p. 88).

Con lo anterior no se quiere desconocer el papel que los privados, bien desde instancias como los Fondos Mixtos y otra serie de disposiciones del derecho, jueguen en la transformación de una cultura para el desarrollo social, pero como intereses secundarios y subsumidos siempre al lugar público del problema.

### **Financiación económica, el recurso fundamental para la acción**

Esto es fundamental porque la acción pública sin presupuesto es posible, pero se dificulta, y para ello es preciso aumentar el presupuesto público de cultura – en palabras de una gestora y tomadora de decisión de la cultura, como derecho y gasto público social (Ruiz, 2020)–, garantizar la inversión privada, pero solo cuando la inversión pública sea mayor, que garantice la independencia y autonomía, y de esta manera, el cumplimiento de sus principios de desarrollo cultural, social y humano, y el económico los acompañe, pero no los desvíe en el curso de acción.

La financiación, como lo señala la UNESCO, es un espejo de las políticas culturales, para lo cual se deben tener en cuenta no solo las fuentes, el aporte del gobierno, los recursos e instrumentos, sino la toma de decisiones para la asignación de fondos (Observatorio Vasco de Cultura, 2018, p. 10), para lo cual resulta fundamental la integración de los distintos niveles de gobernanza cultural.

### **Orientación descentralizada de la acción**

Para la acción pública de la cultura, el compromiso del carácter identitario y de derecho fundamental que apunta al fortalecimiento de la democracia, la inclusión y la convivencia, se considera necesario acompañar el ejercicio de institucionalización de la cultura a través de dependencia y normas, con el de procesos de descentralización.

Con esto, no se sugiere eliminar dependencias, sino mantenerlas y promover en ellas mecanismos de evaluación y seguimiento cualitativos, como las metas o indicadores que se manejan en la Cuenta Satélite de Cultura, para comprender la diversidad (heterogeneidad), la pluralidad, la equidad y la inclusión desde mediciones de proceso e impacto en la búsqueda de una Gestión Pública Innovadora, determinando el grado de alcance de los objetivos (esencial para la rendición de cuentas), la relevancia de los objetivos, la eficiencia en el uso de recursos, la calidad de los servicios prestados y los procesos adelantados, la sostenibilidad de los resultados, la equidad en la distribución de resultados y las consecuencias no buscadas (Feinstein, 2012, p. 140-149).

Los Estados, incluyendo el colombiano, han sido llamados desde la UNESCO formular e implementar políticas para promover la diversidad de las expresiones culturales, pero en función de su lugar en la cadena de valor (Cliche & Raj Isar, 2018, pág. 20), pero el llamado en esta propuesta de armonización, es velar sobretodo por promover la diversidad e interculturalidad en función del fortalecimiento de la identidad en medio de las condiciones de globalización (Nivón Bolán E. , 2013).

### **Conclusiones**

Para presentar las conclusiones del trabajo de investigación, se procederá a introducir en primera instancia aquellas que provienen de la configuración teórico-conceptual que

fundamentó el estudio de las narrativas y contra narrativas de las políticas públicas de la cultura en Colombia a partir de las dos regulaciones de referencia. Posteriormente, se presentan las conclusiones de cada uno de los objetivos específicos.

Con respecto a los referentes **teórico-conceptuales**, reconstrucción de los antecedentes de las políticas públicas culturales, como de la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017, permitieron identificar cómo el *referente histórico* (Habermas, citado por Roth Deubel, 2008) como dimensión de las políticas públicas sigue siendo un elemento constitutivo de las mismas, al mismo tiempo que se están renovando constantemente por la discusión permanente a nivel político y académico que se tiene sobre asuntos interés público.

Lo que esto evidencia es que, así como teóricamente es difícil encontrar un consenso sobre la noción de políticas públicas, de igual manera sucede con los asuntos que resultan de su competencia, es decir, no pierden su carácter problemático: complejo, multidimensional, además de contener intereses y relaciones de poder que impiden consensos permanentes.

La descripción, interpretación y análisis de los contenidos y categorías de estudio de las narrativas y contra narrativas de las dos leyes, permiten sostener que tras las políticas públicas existe una situación a la que se le demanda o aspira a que cambie, aunque no necesariamente se identifique de quién proviene tal inquietud, y que para atender esa necesidad o deseo, según sea el caso, se formulan estrategias que ayuden al alcance de esos propósitos.

Esa relación entre necesidad-deseo y la estrategia para alcanzar su resolución no está dada, no es automática, ni tampoco seguro que se articule de manera coherente, de allí la importancia de realizar un estudio narrativo de políticas públicas como el que se propone este trabajo de grado, para que se ofrezcan posibilidades de ajuste en pro de un fin público.

En relación con los aspectos **metodológicos**, el abordaje conceptual y analítico desde las dimensiones de problema, acción pública y su coherencia interna y externa, permiten entrever no solo posibilidades de ajuste entre una política pública, sino entre campos de la política, y más aún, entre asuntos de interés general para una sociedad, tal como se evidencia con la política pública de cultura, a la que se logra realizarle una propuesta armónica entre sí, integrando elementos de dos alternativas y que le apuesta a sumarse a fines más allá de la cultura.

De acuerdo con la propuesta metodológica adoptada, la fundamentación en un método cualitativo, con la integración de técnicas de recolección de información y un análisis complementario entre las narrativas regulatorias y lo que entrevistados referían de las mismas, se considera que permitió fortalecer y aclarar puntos que con un solo instrumento no habrían podido alcanzarse.

La delimitación del corpus analítico facilitó apropiarse, desagregar y volver a agregar el contenido de la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017; un manejo maleable de la información complementado con una estrategia sistémica y sistemática, por su orden y estructuración, como por la apuesta narrativa que invitaba a *decir más* de

lo escrito en la ley, pero fundamentado en ella, para que finalmente la propuesta de armonización contara con un sustento y posibilidades reales de aplicación.

Finalmente, en relación con los **objetivos específicos** del presente estudio, se encontró que, al abordar **el problema público de la cultura**, ésta última, se concibe como derecho, el problema público de la cultura en la Ley 397 de 1997 es el desarrollo cultural y social de la nación colombiana con la identidad y el patrimonio como su sustrato, un asunto de interés particular para el sector cultural y donde se privilegian valores democráticos, comunes y públicos.

En la Ley Naranja la cultura es considerada un insumo para alcanzar un propósito de desarrollo económico, desde una forma de economía creativa donde se genera de valor agregado a partir de contenidos culturales para un sector que también es cultural, pero cuyo régimen es el privado.

Con respecto al segundo objetivo específico, **la acción pública** en la Ley General de Cultura de 1997 se sustenta en un Ministerio autónomo, creado específicamente para encargarse de su implementación, cumplir un rol fundamental en la articulación de un Sistema descentralizado, pero principalmente, velar por el cumplimiento de la cultura como derecho.

Por su parte, la acción pública de la Ley Naranja de 2017 se sustenta en un gobierno y un Consejo Nacional coordinador de distintos tipos de alianzas entre intereses públicos y privados para garantizar producción, distribución, comercialización, particularmente internacional, de los bienes y servicios creativos.

En lo que concierne al tercer objetivo específico, orientado hacia un ejercicio comparativo **del problema y la acción pública de la cultura** en dos referentes normativos, y partiendo de las apuestas problemáticas y axiomáticas de la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017, se parte del valor y lugar de la participación como un elemento que posibilita el encuentro de intereses, de manera que, para el problema de la cultura, se asume la cultura y el desarrollo cultural como fin último, es decir, que puede estar acompañado de otros, pero que no se confunda ni se desplace.

Se devuelve la demanda al sector cultural desde su base, pasando por los intermediarios y ubicando las responsabilidades del Ministerio de Cultura frente al tema, pero que, en una lógica de acción sistémica, fortalezca su accionar de manera paralela con otros como el de Educación Interior, Salud y Trabajo, pero cuando se enfrente a propósitos económicos, desplace la responsabilidad al de Industria y Comercio, y Tecnologías de la Información y Comunicaciones, de manera que sigan trabajando juntos, pero con distintos niveles de participación y responsabilidad.

Finalmente, en torno a la **armonización** referida en el cuarto objetivo específico, la propuesta narrativa evidencia las posibilidades de aplicar una visión no dualista a un problema público cuando su intención es transformarlo, y para esto basta un insumo fundamental de la cultura como es la creatividad para poder reelaborar relatos, pero también un ejercicio sistémico y sistemático que permita recoger experiencias y aprendizajes, como *nuevas miradas o innovaciones a viejos problemas*.

### **Recomendaciones**

El propósito de este trabajo no era evaluativo, sino interpretativo, pero al advertir la evaluación en lectores/as de las narrativas regulatorias de la política pública en las entrevistas, aun cuando no se preguntaba por ella, se considera necesario considerar esa oportunidad de evaluación, particularmente de la Ley General de Cultura de 1997, que tras años de implementación vale la pena ponerla en cuestión.

Uno de los asuntos pertinentes de evaluación es su propósito de educación, formación cultural y profesionalización, especialmente para la gestión, señalados como acciones puntuales y desarticuladas que en realidad no han cumplido con el propósito de la regulación.

De forma similar, La Ley Naranja de 2017, aunque con muchos menos años de implementación que la Ley 397 de 1997, ha venido constituyendo distintas dependencias y procesos que ha llamado particularmente la atención del sector cultural como uno de sus destinatarios, de manera que es oportuno comenzar a recoger y a encontrar alternativas que puedan dar cumplimiento a la demanda social y pública o reubicarla para que pueda alcanzar su propósito.

Para poder dar lugar a propuestas de armonización, es necesario primero adentrarse y comprender los postulados que se están poniendo en relación, pero, además, asumir una posición política que permita vislumbrar esas posibilidades de articulación más allá de los intereses y prejuicios personales, pero sin desconocerlos.

### Lista de referencias

- Adriana Lucía. (27 de septiembre de 2020). Necesitamos dirigentes más conectados con las necesidades de sus comunidades. *Semana*, Ideas Para Que Colombia Salga Adelante.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Maríñez Navarro, & V. Garza Cantú, *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación* (págs. 13-31). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Amezcuca, M., & Gálvez Toro, A. (2002). Los modos de análisis en investigación cualitativa en salud: perspectiva crítica y reflexiones en voz alta. *Rev. Esp. salud Pública*, 76(5), 423-436.
- Asociación Colombiana de Actores. (5 de abril de 2020). @actoresACA.
- Ballesteros Cabrera, M. P., Martínez, A., & Arrubla Sánchez, D. (2010). La perspectiva narrativa de Emery Roe. En A. N. Roth Deubel, *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Barragán, A. M., & Mendoza, M. (2005). Políticas culturales y participación en Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*(24), 163-183.
- Bobrow, D. B., Eulau, H., Landau, M., Jones, C. O., & Axelrod, R. (1977). The place of political analysis in political science: five perspectives. *American Journal of Political Science*, 415-433.
- Bravo, M. E. (2008). Políticas culturales en Colombia. En A. A. Canelas Rubim, & R. Bayardo, *Políticas culturais na Ibero-América* (págs. 119-158). Salvador: EDUFBA.
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, XXV(1), 3-31.
- Cliche, D., & Raj Isar, Y. (2018). Creatividad para el desarrollo. En UNESCO, *Re-pensar las políticas culturales. Creatividad para el desarrollo* (págs. 17-30). París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Constitución Política de 1886 (Consejo Nacional Constituyente 5 de agosto de 1886).
- Constitución Política de Colombia (6 de julio de 1991).
- Declaración Universal de Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas 10 de diciembre de 1948).
- Echeverría G., G. (2005). Análisis cualitativo por categorías. *Apuntes docentes de metodología de Investigación*. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Escuela de Psicología.
- El Espectador. (7 de septiembre de 2020). La cultura no se puede reducir a la economía naranja. *Redacción Cultura*, pág. Cultura.
- (3 de octubre de 2020). Entrevista No 3. (N. Muñoz Ballesteros, Entrevistador)
- Escobar, A., Álvarez, S. E., & Dagnino, E. (2001). *Política cultural y cultura política*. Bogotá: Tauros, ICANH.
- Estévez, A. M., & Páez Arenas, A. (2020). El enfoque narrativo de políticas públicas. *Cuadernos del INAP*, 1(37).



- Fernández Prado, E. (1991). *La política cultural: qué es y para qué sirve*. Gijón: Trea.
- Feyerabend, P. (1993). *¿Por qué no Platón?* Madrid: Tecnos.
- Firmin, A. (2018). Hacer participar a la sociedad civil en la gobernanza de la cultura. En UNESCO, *Re-pensar las políticas culturales* (págs. 87-106). París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Fischer, F. (2007). Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments. En F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidne, *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. New York: Routledge.
- García Canclini, N. (1997). Para un diccionario herético de estudios culturales. *Fractal*(18).
- González, H., Rozitchner, L., Kaufman, A., & Massuh, G. (2004). ¿Qué es una política cultural y cuál es su relación con la cultura política? *Argumentos*, 4. Obtenido de <https://t.ly/RA9x>
- Lasswell, H. D. (1970). The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences*, 1, 3-14.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. (E. L. Suárez, Trad.) México D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica.
- Márquez Cruz, G. (abril-junio de 1987). Las políticas culturales en el Estado de las autonomías: el establecimiento del sistema bibliotecario de Andalucía. *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*, 3(7).
- McBeth, M. K., & Shanahan, E. A. (2004). Public opinion for sale: the role of policy marketers in Greater Yellowstone policy conflict. *Policy Sciences*, 37(3), 319-338.
- McBeth, M. K., Jones, M. D., & Shanahan, E. A. (2014). The narrative policy framework. En P. A. Sabatier, & C. Weible, *Theories of the policy process* (págs. 225-266). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Mejía, J. L. (septiembre-diciembre de 2004). Derechos sin Estado? Tres momentos de la institucionalidad cultural en América Latina. *Pensar Iberoamérica*(7), 26-27.
- Mena Lozano, Ú., & Herrera Campillo, A. R. (1994). *Políticas culturales en Colombia: discursos estatales y prácticas institucionales*. Bogotá: Editorial NOMOS.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. (F. Morata, Trad.) Barcelona: Ariel.
- Miller, T. (1998). *Technologies of Truth: Cultural Citizenship and the Popular Media*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Ministerio de Cultura. (2008). *Ministerio de Cultura, un Ministerio de puertas abiertas*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Educación Nacional. (1989). *Documento Cultura para la democracia y democracia para la cultura*. Bogotá: República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional, COLCULTURA.
- Miralles, E. (2014). Transversalidad y gestión cultural. En S. Catalán Romero, & A. González Rueda, *Manual Atalaya de apoyo a la gestión cultural*. Cádiz: Universidad de Cádiz.

- Navarro, C. (2008). El estudio de las políticas públicas. *RJUAM*(17), 231-255.
- Nivón Bolán, E. (2013). Las políticas culturales en América Latina en el contexto de la diversidad. En J. A. Pacho Álvarez, *Hegemonía cultural y políticas de la diferencia* (págs. 23-45). Buenos Aires: CLACSO.
- Nivón Bolán, E. (s.f.). *Desarrollo y debates actuales de las políticas culturales en México*. Iztapala: Departamento de Antropología/UAM.
- Observatorio Vasco de Cultura. (2018). *Modelos de políticas culturales*. Donostia: Kulturaren Euskal Behatokia.
- Ochoa Gautier, A. M. (2003). *Entre los deseos y derechos, un ensayo crítico sobre políticas culturales*. Bogotá: ICANH.
- Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura - OEI-. (s.f.). *Cultura y desarrollo*. Recuperado el 18 de agosto de 2020, de [https://www.oei.es/historico/cultura/cultura\\_desarrollo.htm](https://www.oei.es/historico/cultura/cultura_desarrollo.htm)
- Ortegón Quiñones, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Organización de Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Rey, G. (28 de marzo de 2019). El sabor de las naranjas (o la preocupación por que resulten agrias). *Arcadia*. Obtenido de <https://www.revistaarcadia.com/agenda/articulo/el-sabor-de-las-naranjas-o-la-preocupacion-por-que-resulten-agrias/73513/#>
- Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis. Theory and practice*. Durnham and London: Duke University Press.
- Rojas Cruz, A. J., & Meza Canales, O. D. (2020). Los efectos de políticas públicas incoherentes. La relación entre los congresos médicos y el uso discrecional de la cesárea en México. *GAPP. Nueva Época*(24), 24-43.
- Roth Deubel, A. N. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Ciencia Política*, 6-29.
- Roth Deubel, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas; ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, 67-91.
- Roth Deubel, A. N. (2010). *Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Schlesinger, P. (2009). The SNP, Cultural Policy and the Idea of the "Creative Economy". En T. M. Power, *Hassan, G.* (págs. 135-146). Edinburgo: Edinburg University Press.
- Suárez, A. (2018). Economía naranja: la cultura, un commodity del capital. *Conferencia Internacional a cargo de la Universidad Nacional de Artistas*. La Plata: Cátedra de Gestión Cultural de la Universidad Nacional de La Plata y la Comisión de Diputados en Argentina.
- Teixeira Coelho, E. (1997). *Diccionario crítico de política cultural*. Sao Paulo: Iluminuras.
- UNESCO. (1968). *Round Table Meeting on Cultural Policies (1967: Mónaco)*. París: UNESCO.
- UNESCO. (1982). Declaración de México sobre las Políticas Culturales. *Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales*. México, D.F.

- UNESCO. (2018). *Re-pensar las políticas culturales. Creatividad para el desarrollo*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Zamorano, M. M. (agosto-septiembre de 2016). La transformación de las políticas culturales en Argentina durante la primera década kirchnerista: entre la hegemonía y la diversidad. *APOSTA. Revista de Ciencias Sociales*(70), 33-83.

## Apéndice

### Anexo 1. Matriz metodológica de la investigación

| <b>Tema de Investigación:</b> políticas públicas culturales.  |  |   |  |   |   |
|---|--|---|--|---|---|
| <b>Pregunta:</b> ¿Cómo se puede armonizar el problema público de la cultura en Colombia a partir de la regulación normativa de la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017?                                  |  |   |  |   |   |
| <b>Objetivo General:</b> Proponer orientaciones que contribuyan a armonizar el problema público de la cultura en Colombia a partir de la regulación normativa de la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017 |  |   |  |   |   |
| <b>Objetivos Específicos (OE)</b>   | <b>Datos necesarios para cumplir el OE</b>   | <b>Fuentes de información/Datos</b>   | <b>Estrategia recolección de información/Datos</b>             | <b>Técnicas</b>                                       | <b>Instrumentos</b>   |
| OE 1. Presentar la narrativas y contra-narrativas sobre el problema público de la cultura en Colombia regulado en la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017  | Definición, fines, actores, valores y expresiones de la cultura.<br>Actores, acciones, valores, límites y recursos que orientan la acción pública de la cultura. | Normatividad cultural.<br>Voces de los actores: ex ministras(os), ex directoras(es) instituciones de la cultura a nivel nacional, funcionarias(os) de la cultura (contextualizada de acuerdo con la normatividad cultural). | Búsqueda en Internet y hemerotecas.<br>Gestión de entrevistas. | Análisis documental.<br>Entrevistas no estructuradas. | Matriz temas y subtemas Excel: organización de información, problema público y acción pública de la cultura.<br>Diagramación temas y subtemas AtlasTi.<br>Nube de palabras AtlasTi.<br>Guía de temas para entrevista. |

|  |  |   |  |  |  |
|--|--|---|--|--|--|
| <p>OE 2. Describir las narrativas y contra-narrativas de la acción pública frente al problema de la cultura en Colombia regulado en la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017</p> | <p>Definición, fines, actores, valores y expresiones de la cultura.<br/>Actores, acciones, valores, límites y recursos que orientan la acción pública de la cultura.</p> | <p>Normatividad cultural.<br/>Voces de los actores: ex ministras(os), ex directoras(es) instituciones de la cultura a nivel nacional, funcionarias(os) de la cultura (contextualizada de acuerdo con la normatividad cultural).</p> | <p>Búsqueda en Internet y hemerotecas.<br/>Gestión de entrevistas.</p> | <p>Análisis documental.<br/>Entrevistas no estructuradas.<br/>Análisis de datos agregados.</p> | <p>Matriz temas y subtemas Excel: organización de información, problema público y acción pública de la cultura.<br/>Diagramación temas, subtemas y fuentes narrativas en AtlasTi.<br/>Nube de palabras AtlasTi.<br/>Guía de temas para entrevista.</p> |
| <p>OE 3. Comparar las narrativas del problema y la acción pública de la cultura en y entre la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017; de tal manera que finalmente se pueda</p>   | <p>Definición, fines, actores, valores y expresiones de la cultura.<br/>Actores, acciones, valores, límites y recursos que orientan la acción pública de la cultura.</p> | <p>Organización de información de archivo.<br/>Notas de entrevistas.</p>  |  | <p>Integración de técnicas de información.</p>   | <p>Diagramación temas, subtemas y fuentes en AtlasTi.<br/>Diagramas de flujo de participación y proporción de la inversión del Ministerio de Cultura frente al total del país y en su interior.</p>  |
| <p>OE 4. crear una meta-narrativa que armonice interna y</p>   | <p>Definición, fines, actores, valores y expresiones de la</p>   | <p>Organización de información de archivo.</p>  |  | <p>Integración de técnicas de</p>  | <p>Diagramación temas, subtemas y fuentes en AtlasTi.</p>  |

|   |   |                       |  |              |   |
|---|---|-----------------------|--|--------------|---|
| externamente el problema y la acción pública de la cultura en Colombia a partir de las regulaciones de la Ley General de Cultura de 1997 y la Ley Naranja de 2017 | cultura. Actores, acciones, valores, límites y recursos que orientan la acción pública de la cultura. | Notas de entrevistas. |  | información. | Diagramas de flujo de participación y proporción de la inversión del Ministerio de Cultura frente al total del país y en su interior. |
|---|---|-----------------------|--|--------------|---|