

# Descripción y análisis de la política de participación en el sector de la cultura en Bogotá

Una aproximación desde el capital social

## Introducción

En el presente artículo se hace una descripción y análisis del proceso de implementación de la participación dentro de la política cultural en Bogotá, la cual se viene generando desde el establecimiento del Sistema Distrital de Cultura (SDC), en 1994. En primer lugar, se trata el surgimiento de este sistema. En segundo lugar, tiene que ver con la situación actual del sector cultura en Bogotá, donde se observa el desempeño de las principales líneas de acción de la política cultural durante el periodo 2001-2004, así como los objetivos y metas de esta política. En tercer lugar, se comenta el proceso de la política pública en este sector y el papel que tiene dentro de ésta la política de participación ciudadana, la cual se da mediante los organismos que componen el Sistema Distrital de Cultura. Finalmente, se hace una evaluación general de la política cultural durante el año 2004, donde se enfatiza en el impacto de la inversión en este sector.

A lo largo del proceso de formación de la sociedad civil aparecen dos elementos: por un lado, el reconocimiento del individuo y, por otro, lo público. Con relación a lo público, y dentro de lo extenso de las nuevas discusiones en torno de este concepto, se acepta que es todo aquello que gira alrededor del interés común, lo cual trasciende el escenario de la esfera privada y del Estado. El reconocimiento del individuo involucra un nuevo factor de producción: el capital social, entendido éste como el conjunto de relaciones que se «teje» entre una persona y otras. Estas relaciones pueden ser de preferencia y de reciprocidad, las cuales, generalmente, se originan en el parentesco o en la afinidad de convicciones. Asimismo, la existencia de capital social permite una mayor asociación y

---

*Javier Andrés Rubio Sáenz*  
*Óscar Eduardo Revelo Cadena*  
*Estudiantes Carrera de Economía*

participación colectiva dentro de una comunidad.

Para Mancur Olson (1992), esta asociación solo es posible a partir de un interés común. De esta manera, el capital social aparece como un catalizador que permite generar lazos de confianza en el momento de identificar el interés común en un grupo determinado. La evidencia empírica constata que dichos lazos de confianza estimulan la eficacia económica a la par que potencian el capital humano. Un ejemplo, destacado por Kliksberg (2000), es el movimiento participativo y los efectos positivos que logró desarrollar el alcalde de Porto Alegre (Brasil). Se resalta que esta administración fue una de las pocas que decidió jugársela por la participación popular en la discusión de los programas prioritarios y del presupuesto de la ciudad, tal vez por la activa intervención de este gobernante desde joven en actividades comunitarias y de voluntariado. Esta participación es considerada como un factor primordial para asumir responsabilidades en tales actividades o en la política en la vida adulta.

De otro lado, Robert Putnam (citado por HERNÁNDEZ, Mario y otros -2001-) también manifiesta que la colaboración voluntaria se da con mayor facilidad en una comunidad que ha heredado un acervo sustancial de capital social en forma de normas de reciprocidad y de redes de participación civil.

El éxito de estos modelos de gerencia, a partir de la participación, fue objeto de interés de organismos internacionales como el BID, que realizaron proyectos piloto en algunos países subdesarrollados, en la construcción de obras de infraestructura con la

concertación de la comunidad, demostrando altos niveles de eficiencia y sostenibilidad. Experiencias que ratifican que, mediante la formulación de proyectos sobre la base de la participación de la población local, existe la posibilidad de una mejor identificación y una acertada solución de los problemas, gracias al poder de aprovechamiento de toda la información que reciben los beneficiarios mediante las redes de comunicación.

La necesidad de estimular la participación y la formación de redes de asociación se puede relacionar con las estrategias implementadas en los procesos de ajuste fiscal, en donde se pone en marcha la idea del «Estado camillero», el cual recoge a los afectados mediante una serie de redes sociales en procura de mitigar los efectos del cambio estructural y la reducción del tamaño del Estado y, asimismo, como condiciones para llevar a cabo proyectos de inversión que contribuyan a la superación de la pobreza. Organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han promovido cambios, no solamente en la inversión de capital físico, sino también en el conjunto de redes, relaciones y organizaciones que, junto con incentivos de capital humano, motivan un aumento significativo de marcos jurídicos para la participación de los sectores organizados de la sociedad.

Gran parte de la exclusión social se explica por la debilidad del capital social, pues los mismos lazos que pueden unir a algunos también pueden excluir a otros; esto debido a que las oportunidades son desiguales en los procesos de participación. De ahí que la cultura se constituya en una herramienta que permita superar la exclusión, a partir de la formación de redes caracterizadas por la con-

fianza que se genera a partir de la afinidad cultural. Esto lo resalta Kliksberg (2000) cuando indica que el capital social y la cultura están intrínsecamente relacionados, pues las personas, las familias y los grupos son capital social y cultural por esencia y son portadores de actitudes de cooperación, valores, tradiciones y visiones de la realidad que forman parte de su identidad misma.

## 1. Los enfoques de la participación ciudadana en el sector cultura: antecedentes

### *1.1. Surgimiento del Sistema Distrital de Cultura*

Desde 1978, fecha en que nació el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT), la cultura dejó de ser en Bogotá un simple asunto marginal a cargo de la Secretaría de Educación y se pasó a establecer una política como tal para el sector. Así se fortaleció el reconocimiento del arte y de la cultura como transportadores de nuevas ideas y motores de cambio en los valores y comportamientos de las sociedades. Sin embargo, las primeras políticas distritales de cultura no se acercaban a las necesidades de la mayoría de la población bogotana. Esto se debió a la concepción de que la cualificación de las manifestaciones artísticas no era compatible con una masificación de los públicos (asistentes). Esta visión ha conducido a que en Bogotá, pese a que existe una oferta artística relativamente superior (en comparación con otras ciudades de Latinoamérica), no sea correspondida por una alta demanda. Al respecto, se mencionan algunas de sus causas; unas son de índole educativo, otras por razones económicas y algunas se deben a la prefe-

rencia de las personas de utilizar su tiempo libre en otros espacios, tales como el deporte, la televisión, la radio, etc.

Igualmente, aparece otra causa que no se había tenido en cuenta por las autoridades de ese entonces (década de 1980). Ésta consiste en que la difusión de la cultura hacia la mayoría de la población bogotana no se dé desde las «manifestaciones tradicionales» (literatura, pintura, etc.), sino que se produzca a partir de lo que se denomina «cultura urbana». Este hecho surge debido a varios factores, tales como el tamaño de la ciudad, su distribución geográfica y poblacional, la procedencia de esta población (en su mayoría inmigrante) y a las influencias externas y regionales que recibe Bogotá por su condición de ciudad capital. Así, estas circunstancias hacen de Bogotá una ciudad llena de contrastes y con una «gran diversidad»; entonces, la cultura urbana emerge como una manifestación de lo cotidiano, de la exclusión, de la marginalidad, del conflicto, de lo autóctono, de lo copiado, entre muchos otros aspectos, pero que coinciden en un punto: se originan desde las localidades. Por esta razón se manifiesta que la política distrital no se puede restringir a mostrar sólo una versión del arte y de la cultura (la tradicional) a los bogotanos, por el contrario, debe permitir que todas las expresiones existentes en nuestra ciudad se muestren y puedan ser reconocidas, tanto por las autoridades como por la sociedad<sup>1</sup>.

Entonces, se da una política orientada por el principio de «respeto a la diversidad y a la diferencia», que responde de manera más coherente a los problemas y necesidades de los bogotanos en materia de cultura; asimismo, surge otro elemento: que estas necesida-

<sup>1</sup> Según Carlos Sojo, el reconocimiento de un estatus para ciertos sectores de la población es importante, pues se fortalece el proceso de formación de la ciudadanía, ya que hace a estas personas más conscientes de sus derechos y deberes. En SOJO, Carlos. *La noción de la ciudadanía en la gestión pública*. Corporación Participa. Santiago, 2004.

des se planteen desde los ciudadanos y no desde la administración, lo cual requiere de mecanismos de participación ciudadana que permitan tener una influencia efectiva sobre las decisiones que los afectan en esta materia. Así, en 1994, se creó el Sistema Distrital de Cultura (SDC), como la instancia destinada para tal fin<sup>2</sup>. Éste se organizó en un consejo distrital y en unos consejos locales, los cuales formulan las políticas en coordinación con el IDCT. Igualmente, este sistema surgió en respuesta a los lineamientos dados por la Constitución de 1991, tales como la descentralización administrativa, la modernización de la gestión pública, la libertad de expresión y el acceso igualitario a bienes y servicios culturales, entre otros.

Luego se dio otro hecho importante: la Ley 347 de 1997 (Ley General de Cultura), mediante la cual se creó el Ministerio de Cultura, entidad que busca enfocarse de una manera más integral, pues fortaleció la política de protección al patrimonio histórico e inmaterial, así como a la política de fomento a la creación de nuevas obras artísticas por medio de apoyos, concursos y convocatorias. Estos hechos fueron totalmente recogidos por el SDC. Por otra parte, en 1998, se avanzó por medio del Decreto 781 que adicionó al 462 de 1994 la participación de minorías étnicas (gitanos, indígenas, afrocolombianos) y de agremiaciones de personas con limitaciones físicas dentro de los escenarios de concertación. Igualmente, en 1999, se volvió a revisar la legislación del SDC. En cuanto a la conformación horizontal del sistema, se conformaron los consejos de áreas artísticas, que han reforzado el soporte organizativo y los principios del sistema (autonomía, equidad, tolerancia y participación). Luego, se

expidió el Decreto 221 de 2002, que rige actualmente; donde se reconfigura un poco la conformación de los consejos y se le da un mayor énfasis al funcionamiento de las llamadas «asambleas anuales» como espacios para la rendición de cuentas y el control social.

Finalmente, lo más importante del Decreto 221 fue la forma como se originó, ya que surgió de una consulta hecha a cerca de 7.000 gestores del sector cultural bogotano, de los cuales la mayoría apoyó esta medida. Por otra parte, cabe mencionar que a lo largo de estos 10 años se ha incrementado el número de personas vinculadas al proceso de elección de representantes en los consejos de cultura; hoy día llegan a 11.626 personas inscritas para votar. A pesar de ello, la cifra podría ser considerada por algunos como baja, teniendo en cuenta que se estima que aproximadamente 300.000 personas están vinculadas a la creación y gestión artística y cultural en Bogotá<sup>3</sup>.

### 1.2. Gestión del Sistema de Cultura

Para analizar la gestión de la cultura en Bogotá, se tomó el periodo 2001-2004 (administraciones Mockus y Garzón). Este periodo no establece un límite entre las administraciones, sino que supone una continuidad de las políticas. Para tal efecto se describen los avances mediante las distintas líneas temáticas de la cultura:

1. Oferta cultural en escenarios públicos.  
Gracias a la apertura de nuevos escenarios, en 10 localidades, el número de asistentes de estratos 1 y 2 se incrementó; pasó de 294.772 en 2001 a 350.470 en 2002. En 2003 asistieron 480.678 per-

<sup>2</sup> Se creó mediante el Decreto 462 de 1994.

<sup>3</sup> Cifra tomada de Políticas Culturales Distritales 2004-2016. Serie Políticas Culturales. IDCT. 2004, pág. 13.

sonas de los estratos mencionados. Adicionalmente al número de eventos también se han ampliado los tipos de eventos. Así, se pasó de seis festivales al parque en 2001 a nueve en 2002; en 2003 se realizaron 17 eventos, entre festivales y encuentros, en las áreas de danza y música. Respecto a los escenarios tradicionales<sup>5</sup>, cabe resaltar que estos tuvieron una alta participación en la generación de los ingresos corrientes para el IDCT, pues, en 2001, estos participaron con el 65% en el total de ingresos corrientes; en 2002, con el 58% y en 2003, con el 58%.

2. Fomento a las artes y otras expresiones culturales. Se encuentra que en 2001 se presentaron 1.406 propuestas para 33 convocatorias, mientras que en 2002 fueron 1.566 propuestas para 44 concursos, y en 2003, 2.156 propuestas para 44 concursos. Adicionalmente, se han abierto varias categorías para concursos, con el fin de reconocer las diferencias que existen en la trayectoria artística de las generaciones, también con el propósito de democratizar y garantizar una mayor circulación de los productos culturales que genera la ciudad, además del apoyo de organizaciones culturales sin ánimo de lucro. En 2001, se otorgaron 63 apoyos por \$3.912.771.750; en 2002, 66 por \$3.019.511.400 y en 2003, se programó la ayuda a 96 organizaciones culturales sin ánimo de lucro por \$3.384.322.772.
3. Organización del sector. a) *Sistema Distrital de Cultura*: éste se reformó con la expedición del Decreto 221 de 2002. A partir de la nueva normativa se realizó un proceso electoral donde se inscribie-

ron 11.626 representantes del sector cultural y participaron como electores 6.256 personas, con un aumento del 297% con respecto a la elección de 1999. b) *Formulación de una política cultural para la ciudad*: en cumplimiento de su función de Secretaría Técnica del Consejo Distrital de Cultura y de coordinador del Comité Sectorial de Cultura, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo ha coordinado la realización de actividades de consultoría, convocatoria y concertación para garantizar los procesos necesarios para la formulación de las políticas culturales.

4. Formación artística. El IDCT cuenta con programas de formación artística formal y no formal. Además de los programas de la Academia Superior de Artes de Bogotá (ASAB), el Instituto fortaleció relaciones con programas como Jóvenes Tejedores y el programa de la Academia Luis A. Calvo.
5. Información e investigación sobre temas urbanos y divulgación científica. Con el propósito de establecer las líneas de base y cuantificar las metas del Objetivo Cultura Ciudadana del Plan de Desarrollo, el Observatorio de Cultura Urbana aplicó, a fines de 2001, dos grandes encuestas para medir el acatamiento de normas de tránsito y determinar el nivel de cumplimiento de las metas de cultura ciudadana. Para difundir los resultados de las investigaciones, se llevó a cabo un plan de publicaciones, que incluye cerca de veinte títulos. Asimismo, se lanzó una convocatoria para otorgar seis premios de investigación sobre temas históricos, sociales, políticos y culturales de la ciudad.

<sup>5</sup> Los escenarios tradicionales se refieren a la Cinemateca Distrital, el Planetario Distrital, la Galería Santa Fe, el Teatro Jorge Eliécer Gaitán y el Teatro al aire libre La Media Torta.

Mediante convenio con la Secretaría de Gobierno, el Observatorio montó un Centro de Documentación sobre Cultura Urbana en Bogotá, integrado hoy al Archivo de Bogotá. El Observatorio ha tenido, además, a su cargo el Museo de Desarrollo Urbano.

6. Promoción y divulgación cultural. Con la divulgación por los medios masivos y publicaciones, se fortaleció el uso de medios interactivos como la página web, con 20.000 visitantes mensuales. También surgieron nuevos espacios como el periódico *D.C.* y los programas de televisión *Encuentro y Bogotá Múltiples Caras*. El periódico *D.C.*, con 100.000 ejemplares mensuales, facilita la difusión de la programación cultural y de otros temas de la ciudad. También aparece la separata *Cultura Democrática* con el propósito de permitir que los ciudadanos, organizaciones y actores del conflicto armado expresen sus argumentos sobre los fines y los medios empleados por los grupos al margen de la ley.

7. Dotación y mantenimiento de la infraestructura pública. Se realizó la remodelación integral del Teatro La Media Torta y se intervino la cubierta del edificio de la Academia Superior de Artes de Bogotá, que para cuya restauración se efectuó una consultoría. Igualmente se llevó a cabo el mantenimiento y la adecuación permanente de los siguientes escenarios: Teatro Jorge Eliécer Gaitán, Academia Luis A. Calvo, Cinemateca Distrital, sótanos de la Jiménez, Planetario Distrital, puntos de información turística, Centro de Documentación y Sede Administrativa.

Dicha situación nos permite diagnosticar que durante las dos últimas administraciones ha existido una tendencia creciente a aumentar los espacios de participación para la multiplicidad cultural propia de la capital, lo que sugiere un mayor reconocimiento a la identidad cultural. Sin embargo, el problema no surge de aumentar los mayores espacios de participación, sino que radica en mantener y ampliar esos espacios para el reconocimiento de los múltiples públicos culturales de la ciudad. No obstante, el actual plan de desarrollo parece no tener una visión sostenible del gasto, ya que la financiación no garantiza la obtención de los recursos.

## 2. Metas y objetivos en el sector

Para identificar, en el actual Plan de Desarrollo «Bogotá sin indiferencia», el componente de participación, se hace referencia a las metas que propenden por una mayor intervención en el Sistema Distrital de Cultura, que podemos identificar en el cuadro 1.

Las metas y los objetivos apuntan a un mayor reconocimiento tanto de culturas como intergeneracional con gran énfasis en la población joven; de igual modo, se refleja el interés de incluir en la toma de decisiones en el campo de la cultura a los ciudadanos. Sin embargo, dichas metas aún alcanzan poca cobertura si se tiene en cuenta que toda la población de la capital es potencialmente consumidora de cultura (tanto niños, jóvenes, adultos y ancianos), pero la limitación de los recursos, mencionada anteriormente, restringe una ampliación de los públicos. Aun así, un aspecto positivo es que, con recursos escasos, el sector de la cultura puede promulgar por una mayor participación ciudadana

**Cuadro 1**  
**Objetivos y metas del plan de desarrollo de Bogotá, D.C. «Bogotá sin indiferencia», relacionadas con el sector cultura. Periodo 2004-2008**

ÍTEM	META	OBJETIVO	INDICADOR META
<b>A</b>	Aumentar el número total de participantes en actividades culturales programadas por la Administración Distrital.	Estimular la creación artística tanto en términos cuantitativos como cualitativos en las áreas de artes plásticas, arte dramático, danzas, literatura y música en la ciudad.	Nº de participantes. Pasar de 1.859.999 en 2003 a 2.500.000 en 2008.
<b>B</b>	Garantizar espacios para el desarrollo autónomo de las diferentes expresiones y fortalecer los procesos de comunicación juvenil local y sus redes distritales.	Fortalecer la dimensión de formación artística y cultural en el campo del arte en competencias para el trabajo, la asociatividad y la sensibilidad ciudadana, así como el reconocimiento a las diferentes expresiones culturales.	Nº de acciones adelantadas. Para 2004 se espera favorecer a 50.000 personas y para 2004-2008 a 3.650.000.
<b>C</b>	Consolidar y promover cambios en los valores, actitudes, hábitos y tradiciones de los habitantes de la ciudad con énfasis en la solidaridad, la equidad y la participación.  Aumento y promoción de la oferta a los bienes y servicios culturales, recreativos y deportivos.	Proporcionar espacios de libre expresión artística y multicultural para los habitantes de la ciudad, mediante procesos formativos.  Aumentar la apropiación y disfrute de bienes y servicios artísticos y culturales por parte de la población de Bogotá, con énfasis en la población de menores ingresos y residentes en las localidades con mayores niveles de pobreza.	Sin definir en el P. D. Indicador propuesto por el OAP-IDCT. Se espera realizar, en el periodo 2004-2008, 700 proyectos culturales. Para 2004 se espera desarrollar 140 proyectos.  Nº de eventos realizados. Para 2004 se espera cubrir 450.000 personas y para 2004-2008 se espera alcanzar 2.840.000 participantes en festivales y otros eventos.
<b>D</b>	Reformular y modernizar el Sistema Distrital de Cultura	Aumentar el porcentaje de ciudadanos que forma parte de los principales mecanismos de participación del sector cultural.	Acción adelantada. Se espera alcanzar, en el periodo 2004-2008, 47.000 participantes activos en espacios de participación democrática del Sistema Distrital de Cultura (elecciones, asambleas y reuniones sectoriales) y para 2004, 8.000.
<b>E</b>	Apoyar procesos de elección de organismos de representación política y participación democrática.	Generar condiciones para la descentralización y desconcentración del sector cultural.	Nº de procesos democráticos de elección apoyados. En 2004 se realizó un diagnóstico y para 2004-2008 se espera diseñar e implementar una política de descentralización y desconcentración del sector cultural que defina puntos de articulación de la Administración Distrital y las localidades.
<b>F</b>	Fortalecer el programa Jóvenes Tejedores de Sociedad	Identificar los indicadores de impacto en la ciudad desde la formación artística y cultural en horizontes conceptuales éticos, culturales, sociales, en comunidades vulnerables.	Nº de jóvenes beneficiados con el programa. Se espera favorecer a 956 jóvenes para 2004 y para 2004-2008 capacitar a 1.223 jóvenes en educación formal y 163 en educación informal.

Fuente: IDCT

y por un progresivo reconocimiento de los diferentes públicos.

### 2.1. Distribución actual de competencias

Primero que todo, la pregunta es: ¿en qué consisten esas competencias? La política pública (y de participación) del sector cultura en Bogotá se encuentra comprendida por las llamadas «dimensiones». Éstas se consideran como las principales áreas de acción en las cuales se divide la gestión en pro de la ampliación y el fortalecimiento de la cultura; en primer lugar está la «formación», que consiste en la capacitación, tanto formal como informal, para los artistas, estudiantes del área, docentes y públicos. Ésta busca que todos los actores de la cultura conozcan, valoren y disfruten las diferentes expresiones; en segundo lugar está el «fomento», que enfatiza en los incentivos que deben brindarse para propiciar una mayor creación artística y cultural, tales como concursos, premios, convocatorias y patrocinios.

En tercer lugar, aparece el «patrimonio cultural». Esta dimensión propone la protección, conservación y rehabilitación de patrimonios tangibles e intangibles que forman parte de nuestro recorrido histórico (memoria colectiva). Esto es muy importante, pues es una de las dimensiones que más incide sobre el proceso de construcción de una identidad común. En cuarto lugar, se encuentra la «promoción y divulgación», que busca informar y movilizar a los ciudadanos hacia la cultura, mediante el uso de instrumentos, tales como medios de comunicación (masivos y comunitarios), de centros de información y documentación, de publicaciones y de eventos, todos con el fin de dar a conocer los productos (creaciones) artísticos, los proce-

os que se dan alrededor de estos y las formas de funcionamiento (participativo) del SDC. En quinto lugar aparece la dimensión de «infraestructura»; ésta se enfoca a la construcción de nuevos escenarios físicos y a la cualificación de los existentes, por ejemplo, auditorios, teatros, casas de cultura, galerías, bibliotecas, etc; esto con el propósito de brindar a la población buenos espacios para el disfrute del arte y de la cultura. Y en sexto lugar encontramos la «investigación», con la que se pretende indagar dentro de las comunidades, para lograr un mayor grado de conocimiento acerca del desarrollo cultural de la capital, lo cual es muy importante, pues los diagnósticos que se pueden obtener sirven como base para la planeación y definición de políticas en este sector, así como para un mejor entendimiento de las connotaciones del concepto de cultura urbana.

## 3. Aspectos institucionales

### 3.1. Dependencias encargadas de las competencias, planeación, recurso humano y financiación de la cultura

De las dimensiones que hablamos anteriormente pasamos a unos «procesos». Estos se definen como el conjunto de actividades y de etapas que abarcan la puesta en marcha de la política pública. Se dividen en planeación, organización, ejecución y control. Por el lado de la planeación, ésta consiste en la formulación y concertación de la política. En primer lugar, a partir de un diagnóstico, se busca distinguir cuáles son los aspectos que merecen una mayor atención, ya sea porque se encuentran en una situación deficiente o porque están en una buena situación, pero que podría ser más

incentivada. Así, se establece la forma como las dimensiones responden a las problemáticas y necesidades existentes, por lo cual es necesario «priorizar» algunas dimensiones más que otras. Igualmente, cabe resaltar que la priorización también depende del grado de articulación de la política de cultura con las metas del Plan de Desarrollo de la Administración Distrital. De esta forma, lo que antes eran dimensiones, ahora se condensan en unas «líneas temáticas», donde cada una está comprendida por unos objetivos, unas representantes de los comunicadores, de las industrias culturales, de otros productores, de las universidades, de las casas de cultura, de las ONG vinculadas al sector, de los artesanos, de la juventud, de campesinos, de algunas comunidades minoritarias como los limitados físicos, el pueblo Rom o gitano (que se dedica totalmente a la cultura), los indígenas, los afrocolombianos y, finalmente, por cinco representantes de los Consejos Locales de Cultura y por dos de los de áreas artísticas (elegidos dentro de estos mismos consejos). Este Consejo Distrital de Cultura es el que formula la política cultural sobre las líneas temáticas de formación, organización, fomento, patrimonio, divulgación y promoción, infraestructura e investigación, que realizan los diferentes componentes del SDC. Igualmente, debe proponer mecanismos de vigilancia, informar sobre el funcionamiento del sistema y propiciar espacios para el control ciudadano (rendición de cuentas), tales como las asambleas anuales de los consejos distritales, locales y de áreas.

Luego aparece el IDCT. La labor de esta entidad es principalmente de apoyo, pues se encarga de la administración de parte del

presupuesto para la cultura en Bogotá, así como de la organización y de su reglamentación legal respectiva. El IDCT se divide en una dirección general y en cuatro subdirecciones: una de fomento a las artes y expresiones culturales, una de turismo, una de eventos y escenarios y una de administración financiera. También cuenta con unas oficinas asesoras: Planeación Jurídica, Comunicaciones y Publicaciones y Localidades. Igualmente, tiene a su cargo el Observatorio de Cultura Urbana, la Academia Superior de Artes de Bogotá (ASAB) y la Gerencia de Descentralización (dependencia encargada de la coordinación de los componentes del SDC). Así, el IDCT administra y financia diferentes proyectos dentro de cada una de sus subdirecciones y coadyuva en los programas de las localidades; igualmente, desarrolla eventos y productos culturales masivos según el criterio de accesibilidad para todas las personas.

Por otro lado, aparecen los Consejos de Áreas Artísticas. Estos son: Música, Danza, Literatura, Teatro y Audiovisuales (los dos últimos sólo se han implementado desde hace un año). Estos consejos, a diferencia del Consejo Distrital, no sólo se enfocan en la formulación y concertación de políticas y programas, también se ocupan principalmente de ejercer veeduría a la ejecución de los presupuestos; además, pueden realizar recomendaciones durante la aplicación de las políticas para que éstas se cumplan según lo planeado e, igualmente, tienen un papel importante en los procesos de convocatoria para artistas. Estos consejos están conformados por dos representantes de los artistas del área en cuestión, por otros de los centros de estudio especializados, por dos representantes de

los gestores (personas que lideran entidades que promueven y difunden esa área), por otros productores y por un delegado de la subdirección de fomento a las artes y expresiones culturales del IDCT.

Otro componente del SDC son los Sistemas Locales de Cultura (SLC). Aquí es importante resaltar que estos no están ubicados como subsistemas sino que tienen la misma importancia del Consejo Distrital de Cultura, es decir, no dependen de éste sino que coordinan con éste. Los SLC están conformados por un consejo local de cultura, por la Alcaldía Local, la JAL y las casas de cultura de cada localidad. A su vez, los consejos locales poseen nueve miembros distribuidos entre autoridades (alcalde local, delegado de la comisión cultural de la JAL y delegado del IDCT) y comunidad (delegados de las juntas de acción comunal, de las organizaciones de mujeres, de adultos mayores, consejeros de la juventud y por otras minorías). Estos consejos locales también se establecen, principalmente, como mecanismo de veeduría y de control social y sólo se encargan de la formulación de políticas por medio de los representantes que eligen para formar parte del Consejo Distrital. De todas formas, cabe resaltar que las políticas culturales locales dependen de las distritales, puesto que las primeras establecen mayores o menores prioridades, pero siempre dentro de las líneas temáticas de las segundas.

Respecto al Fondo Mixto de la Promoción de la Cultura y las Artes del Distrito Capital, es un componente del SDC que todavía no se ha implementado, cuya función vendría a ser como complemento para los recursos de inversión destinados por el Distrito y por la Nación, en el caso de que los montos

asignados sean insuficientes para el logro de las metas propuestas. Esta función vendría a ser muy importante, en el caso de que se presenten futuras restricciones fiscales que pongan en riesgo la sostenibilidad de las políticas de cultura durante algún periodo.

Todos los consejos mencionados son elegidos de forma democrática entre los miembros de la comunidad cultural. Así, mediante la Resolución 159 de 2002, se establecieron unos parámetros para llevar a cabo este proceso. Estos son: convocatoria, inscripciones de candidatos y electores y elección, los cuales están a cargo del IDCT. En primer lugar, las convocatorias se hacen mediante reuniones tanto con las localidades como con los campos artísticos, y por publicidad escrita. En cuanto a la inscripción, los miembros «comunitarios» de un consejo no pueden ser escogidos entre «todos» los electores, sino que cada candidato debe representar a un subsector específico en el Consejo. Por ejemplo, en los de áreas artísticas hay un subsector de centros de estudios especializados, otro de artistas, otros de gestores y otro de productores; por ende, tanto candidatos como electores sólo se pueden inscribir para participar en un subsector. Y en cuanto a la elección, se hace mediante el método de asamblea directa. A su vez, la resolución también provee unas asambleas interlocales donde los consejeros (locales y de área), ya elegidos, escogen a sus representantes para el Consejo Distrital de Cultura.

Como se ya se mencionó, todos los componentes del SDC se ocupan de cada una de las líneas temáticas de la cultura en Bogotá y trabajan con la metodología de la «concentración» y del «cumplimiento de los acuerdos». Esto es muy importante, pues convierte

al SDC en una compleja red de relaciones en múltiples espacios, tanto verticales como horizontales, con el objeto de que cada cuerpo colegiado sea consciente de las problemáticas de los otros y así facilitar la confianza y el mutuo entendimiento. Esto en cuanto a la formulación, sin embargo, la ejecución de las políticas y programas se hace, principalmente, de forma descentralizada hacia las localidades (no hacia las áreas artísticas), con el fin de acercar los recursos a las necesidades de la mayoría de la población. Finalmente, la vigilancia de estas políticas adquiere un carácter más abierto, pues en las asambleas anuales de cada consejo no sólo se establece la presentación de informes de gestión y resultados, sino que a partir de estos las comunidades de cada consejo evaluarán a sus miembros y, si es el caso, podrán ser removidos de sus cargos si se demuestra que incumplieron con las funciones para las que fueron elegidos.

De esta forma se considera que todos los miembros del SDC funcionan al mismo nivel, es decir, coordinan y articulan entre sí, mas no tienen una responsabilidad directa entre sí; por esta razón cada Consejo sólo debe responder ante la comunidad y ante los electores que representa. En cuanto al IDCT, responde frente a los concejales de Bogotá y a la Contraloría Distrital.

En síntesis, el SDC se enmarca en el proceso de búsqueda de una identidad (sentido de pertenencia) para los bogotanos, mediante la concientización de sus derechos y deberes, pero va más allá, pues también establece mecanismos e instancias que hacen posible la gestión y comprensión de estos aspectos

de forma colectiva. En palabras de Carlos Sojo (2004) «esto consistiría en el paso de una ciudadanía formal a una ciudadanía sustantiva»; y eso es lo que precisamente ha desarrollado el SDC durante los últimos diez años: pasar de unas leyes a la consolidación de éstas en la conducta de individuos y organizaciones. Igualmente, el contenido (no la metodología) de la política del SDC se orienta a ese propósito, pues considera que la cultura fortalece la capacidad transformadora y de cambio de las sociedades.

### *3.2. Sistemas de información y avances*

El Sistema Distrital de Cultura ha realizado acciones encaminadas a la difusión y divulgación cultural en medios masivos como la televisión y los periódicos. Al respecto, los objetivos para el año 2004 eran llegar a consolidar, con un mayor número de lectores, el periódico cultural de la ciudad (*D.C.*), de carácter masivo y gratuito que difunda las actividades culturales y turísticas, así como la realización de programas de televisión sobre la vida cultural, artística y turística de Bogotá. Sin embargo, en ocasiones se observa que estos dos medios no tienen una suficiente recepción por parte del público. Por otra parte, los esfuerzos de divulgación también se han dado por medio del Sistema Distrital de Información y de la página de internet del IDCT.

En cuanto a los avances del Plan de Desarrollo, relacionados con la cultura, podemos encontrar en los diferentes ítems (cuya descripción se encuentra referenciada en el cuadro 1 de objetivos y metas) los siguientes resultados:

## Cuadro 2

### Avance en las metas del plan de desarrollo de Bogotá, D.C. «Bogotá sin indiferencia», relacionadas con el sector cultura Año 2004

ÍTEM	META 2004	AVANCE A 31 DE AGOSTO DE 2004	CUMPLIMIENTO
A	1.859.999 participantes	1.298.240 participantes	70%
B	50.000 personas favorecidas	0	0%
C	140 proyectos culturales	62 proyectos culturales	44%
D	450.000 participantes en eventos	615.476 participantes en eventos	137%
E	8.000 nuevos participantes	2.049 nuevos participantes	26%
F	Diagnóstico de la política de descentralización.	A realizar entre sep.-nov. de 2004	Sin iniciar
G	956 jóvenes beneficiados	591 jóvenes beneficiados	62%

Fuente: IDCT.

Encontramos que la meta A promueve un mayor número de participantes en actividades culturales, la meta B es la creación de espacios para el desarrollo autónomo de diferentes expresiones<sup>5</sup>, la C mide el fortalecimiento de proyectos culturales formativos y la D representa el aumento de la oferta de bienes y servicios culturales y deportivos. Otras metas son la E, que se refiere al aumento del porcentaje de ciudadanos que forma parte de los mecanismos de participación en el sector cultural; la F, que consiste en el diagnóstico de los procesos de elección de organismos de representación y participación, y la G, que identifica el fortalecimiento del programa Jóvenes Tejedores. En comparación con años anteriores, esto sugiere que el incremento de actividades culturales crece más que proporcional con respecto a las ac-

tividades que incluyen mecanismos de participación ciudadana.

En otras palabras, aumenta más la asistencia a eventos culturales que a procesos electorales; sin embargo, esto no es negativo, pues el hecho de que se incrementen los eventos culturales puede generar procesos de concientización que incentivarían una mayor participación de diferentes públicos en un futuro. Esto denota que es normal que en una etapa inicial de desarrollo participativo crezca más la asistencia que la participación activa; con todo, lo importante es mantener esos espacios de forma sostenible con el fin de poder llegar a la mayoría de la población.

El siguiente cuadro, aunque no muestra una relación concluyente, sí deja ver una aproximación a lo anteriormente mencionado.

<sup>5</sup> Dicho objetivo, que menciona desarrollo autónomo de espacios de expresión, tiene actualmente el proyecto de apertura de espacios de televisión, el cual no ha encontrado financiación.

**Cuadro 3**  
**Participación de personas en eventos organizados por el IDCT en Bogotá**  
**Año 2004**

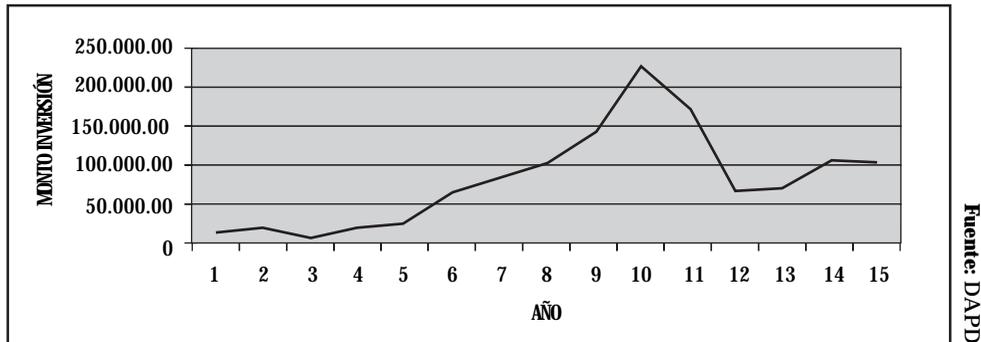
	<b>META 2004</b>	<b>AGOSTO 2004</b>	<b>%</b>
Participantes en eventos culturales y artísticos	1.700.000	1.201.328	71%
Participantes en eventos de divulgación cultural	1.300.000	650.500	50%
Participantes en eventos turísticos	121.000	156.445	129%
<b>Total</b>	<b>3.121.000</b>	<b>2.008.273</b>	<b>64%</b>

Fuente: IDCT

#### 4. Evaluación de la política de la administración Garzón

En primer lugar, observamos, en el siguiente gráfico, que la inversión pública para cultura en Bogotá ha tenido una tendencia creciente desde 1990, con una inversión influyente en el año 1999.

**Gráfica 1**  
**Inversión total en cultura 1990-2003 (en miles de \$)**



Por otro lado, observamos como la generación de productos culturales ha presentado un bajo costo para los usuarios, lo que ha permitido un mayor acceso a bienes y servicios para estas personas; así se puede observar en el siguiente cuadro que muestra el costo promedio por beneficiario para el año 2003:

## Cuadro 4

### Costo promedio para la generación de productos culturales en Bogotá Año 2004

PRODUCTO CULTURAL	UNIDAD DE MEDIDA	NUMERO DE PARTICIPANTES O USUARIOS	COSTO PROMEDIO BENEFICIARIOS
Información e investigaciones sobre temas urbanos y divulgación científica	Eventos de divulgación científica	335.802	945
Programas de promoción de la participación en la gestión cultural	Centros de información cultural local	46.259	1.642
Eventos en escenarios públicos	Eventos artísticos	1.425.505	4.399
Programas de radio y televisión y otros medios masivos para la difusión y la divulgación cultural	Programas de televisión	1.974.112	235
	Periódico cultural	1.200.000	70
Programas de educación artística	Programas de educación formal	1.283	1.847.878
	Programas de educación no formal	2.867	383.719

Fuente: IDCT

La gráfica 1 y el cuadro 4 sugieren que la inversión en cultura tiene un gran impacto, ya que pequeñas inversiones pueden tener grandes coberturas de población beneficiada, lo que indica una alta eficiencia. De otro lado sugiere que la cultura tiene características de bien público, ya que es no excluyente ni rival y el costo marginal de incluir un individuo adicional es reducido y en algunos casos nulo. Esto nos permite indicar que la actual orientación de política es positiva en el sentido de que la inversión creciente en cultura facilite el cubrimiento de una mayor población. Así, podríamos afirmar que el aumento de espacios culturales, observado en la capital en los últimos años, se debe a la

orientación de dichas políticas. De todas formas, merecen especial atención los programas de formación para artistas y gestores culturales, pues estos son los que presentan un mayor costo por persona y podrían ser los primeros en verse afectados en caso de una disminución en el presupuesto de cultura.

### Conclusiones

Los problemas que podrían presentarse se dan en relación con los recursos dirigidos hacia el sector cultural. Esto se debe a que, por un lado, tenemos una población creciente que en su mayoría es consumidora potencial de cultura (pues ésta incide sobre todas

las generaciones) y, de otro lado, nos enfrentamos a una ejecución presupuestal de carácter distrital en la cual no es posible ampliar la participación, debido al bajo poder político que tienen los representantes de la cultura. A esto se suma una inconsistencia temporal en las localidades, ya que éstas no mantienen un continuidad en la inversión en el sector, pues en ocasiones las prioridades en el gasto son objeto de intereses particulares de los consejeros en lugar de tener en cuenta las necesidades de la población.

Por último, la política de participación se encuentra en un punto donde no puede retroceder ya que los públicos reconocidos hasta el momento se verían excluidos y de igual modo no se puede dejar de crecer ya que hay muchos grupos a la espera de reconoci-

miento que igualmente se verían excluidos. Por tanto, existen actividades que merecen mayor atención sobre todo en el campo de divulgación, ya que los rubros gastados en formación deben ser compatibles en el largo plazo con los de divulgación, a fin de facilitar el proceso de socialización de los resultados obtenidos. Así, el direccionamiento de las políticas y programas deben enfatizar en la generación de confianza y entendimiento entre los bogotanos e, igualmente, basarse en las necesidades propias de cada localidad y en el reconocimiento de cada una de las identidades, lo cual contribuiría, sin duda, a un proceso sostenido de acumulación de capital social en Bogotá, en donde el lugar de la cultura desempeña un papel estratégico.



---

## Bibliografía

- CEPAL. *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 1997.
- IDCT. *Documentos Distritales de Política Cultural. Serie Políticas Culturales*. Bogotá, abril de 2003.
- Entrevista con Claudia Buitrago. Directora de la OAEL del IDCT.
- IDCT. *Formar para la democracia: Políticas culturales en el Distrito Capital y sus localidades. Serie Políticas Culturales*. Bogotá, diciembre de 2003.
- HERNÁNDEZ, Mario y otros. «Del capital social a la construcción de lo público». *Trans*, Revista Universidad Nacional de Colombia, núm. 1, diciembre de 2001.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Seis tesis no convencionales sobre participación*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- OLSON, Mancur. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la Teoría de Grupos*. Noriega Editores, 1992.
- Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008: «Bogotá sin Indiferencias» Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. Proyecto de Acuerdo. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
- IDCT. *Políticas culturales distritales 2004-2016. Serie Políticas Culturales*. Bogotá, marzo de 2004.
- SOJO, Carlos. *La noción de la ciudadanía en la gestión pública*. Corporación Participa, Santiago, 2004.
- [www.dapd.gov.co](http://www.dapd.gov.co).
- [www.idct.gov.co](http://www.idct.gov.co).