



PROYECTO DE GRADO

**“DEL DICHO AL HECHO”
DESAFÍOS Y BRECHAS DE IMPLEMENTACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS
CULTURALES, CASO DE ESTUDIO: PLAN DECENAL DE CULTURA 2010-2020
DEL MUNICIPIO DE YUMBO.**

LINA MARCELA CHAGUENDO LOPEZ

**TUTOR:
JUAN PABLO MILANESE**

**UNIVERSIDAD ICESI
PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

**SANTIAGO DE CALI
JUNIO DE 2020**

“DEL DICHO AL HECHO”
DESAFÍOS Y BRECHAS DE IMPLEMENTACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS
CULTURALES, CASO DE ESTUDIO: PLAN DECENAL DE CULTURA 2010-2020
DEL MUNICIPIO DE YUMBO.

RESUMEN

Este artículo realiza un análisis en torno a la implementación de la Política Pública Cultural del Municipio de Yumbo, Plan Decenal de Cultura 2010-2020 a partir de un estudio teórico y desde un enfoque o modelo denominado top-down como instrumento de análisis correlacional, con el fin de obtener evidencia de brechas de implementación de la Política Pública Cultural. Para ello se presentan los principales antecedentes de dicho instrumento, donde se analiza su contexto y se hace un análisis del papel de la cultura en las agendas de gobierno a nivel local durante el decenio de la política pública. Posteriormente, se desarrolla un marco teórico que contiene las categorías de análisis que guían el proceso de investigación realizado; finalmente, se ponen en evidencia los hallazgos obtenidos a partir del trabajo de campo y las teorías que orientan esta investigación.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas; plan decenal de cultura; implementación de políticas públicas; brecha de implementación.

INTRODUCCIÓN

El concepto de políticas públicas como muchos otros en el campo de la investigación política es cambiante y carente en algunos casos de precisión conceptual, esto en cierta medida por la dificultad que dentro de la academia se presenta en cuanto a concebir el significado teórico y conceptual de lo que estas son y representan (además de saber cual su funcionamiento) en las dinámicas políticas y sociales que emergen constantemente dentro de la sociedad. Del mismo modo, el estudio e implementación de la política contiene vacíos académicos y técnicos, resultado del poco tiempo que lleva su utilización y los altos grados de empirismo con que se ejecutan (Alzate, 2011). En consecuencia, desde un esfuerzo por empezar a trabajar en una delimitación teórica de lo que es y lo que no es una política pública, Andre Roth sostiene que, “existe la política pública siempre y cuando las instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” (Roth, 2007, pág. 27). Asimismo, Vargas establece que la política pública es “el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente

problemáticas” (Vargas, 2007, p. 85). Jorge Iván Cuervo por su parte, señala que las políticas públicas representan un “flujo de decisiones en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado” (Cuervo, 2008, p. 79). Pues bien, todos los argumentos anteriores son herramientas teóricas que hacen parte los desafíos por abarcar el campo de las políticas públicas y su diversidad permite ir construyendo un campo conceptual más amplio.

Con todo esto y siguiendo en la línea que se propone desde nuestra apuesta investigativa, el interés se ha concentrado en el ámbito de lo cultural, en este caso, en el campo de las políticas públicas culturales, en donde se ha pretendido concentrar esfuerzos para su constante desarrollo y análisis, donde a partir de demandas, acuerdos, tensiones y objetivos comunes se logre construir escenarios propios de la cultura. A pesar de que la construcción de políticas culturales ha aumentado y consigo la participación ciudadana, su presencia sigue siendo débil. Esto quizás, porque aún no está suficientemente arraigada la idea y la práctica de la ciudadanía cultural, al mismo nivel que la de la ciudadanía política; lo que constituye grandes retos de apropiación por parte de la ciudadanía hacia los procesos tanto constructivos como de ejecución de políticas culturales.

En relación a esto, desde la Constitución Política de 1991, el Estado Colombiano, le otorgó a la cultura un espacio fundamental en lo relativo a la construcción de la identidad nacional y como sustento esencial de la vida social y política de los colombianos, generando un nuevo enfoque de desarrollo para el país. En este marco, los principios de descentralización, participación y autonomía se ven fuertemente marcados en las dinámicas institucionales que acogen el sector de la cultura en el país. De este modo, al anunciar que en Colombia la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad, representa una base fuerte que da paso al proceso de apropiación de la misma. Adicionalmente, la Constitución reconoce al país como una nación pluri-étnica y multicultural (Art. 7); asigna al Estado y a las personas la obligación de proteger las riquezas culturales (Art. 8) y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades (Art. 70); establece la libertad en la búsqueda del conocimiento y la expresión artística (Art. 71), así como la obligación de incluir en los planes de desarrollo económico y social el fomento a las ciencias y, en general, de la cultura, reconociendo el patrimonio cultural como un bien de la nación protegido por el Estado (Art. 72).

Bajo estos planteamientos, este artículo tiene como objetivo analizar el proceso de implementación de la Política Pública Cultural del Municipio de Yumbo, Plan Decenal de Cultura (2010-2020) con el fin de identificar brechas de implementación presentadas en la misma. En el marco de un propósito académico, se hará uso de herramientas de

análisis teórico como el enfoque top-down, el cual comprende la implementación de las políticas públicas como el proceso donde convergen la formulación de metas y las acciones desplegadas para lograrlas. A partir de esto, se realiza un análisis de la manera a través de la cual, desde la Administración Municipal de Yumbo, se realizó el proceso de implementación de la política (el cual visibilizó una innegable brecha de implementación de la política), haciendo un contraste con los propósitos inicialmente suscritos en la misma, con los objetivos y metas planteados.

Como argumento central, se plantea que la implementación del Plan Decenal de Cultura del Municipio de Yumbo, no se llevó a cabo como lo dispone el Acuerdo Municipal que lo contiene (ni tampoco como en teoría se debe hacer con planes o políticas institucionalizadas), ya que algunas estrategias, planes y proyectos planteados por el instrumento, primero no son claros (en el sentido de que no existe un desarrollo sustentado de los mismos) y segundo, no fueron puestos en marcha o su implementación no se orientó de la manera en que inicialmente se habían planteado, lo que conlleva a concluir que la política evidencia un fallo significativo, el cual desencadenó una brecha de implementación de la misma. Dicho planteamiento está dado y dispuesto desde una preocupación académica por entender las dinámicas que desencadena una brecha de implementación en las políticas del sector cultural, pues a lo largo del proceso de investigación se encontró que el Municipio de Yumbo posee falencias referentes a la planeación, diseño y formulación de políticas públicas y aún más en el sector cultural. De ahí, que surja la necesidad de ahondar en aspectos tan importantes como este, pues es necesario tener claridad y poder hacer un análisis del papel que juega particularmente los fines y las funciones del Estado, pues estos proporcionan información sobre los impactos y resultados, a la par que la de prácticas maniobradas dentro del funcionamiento institucional.

En este sentido, el estudio de la implementación de políticas públicas ha representado una herramienta que posibilita verificar si los ejes centrales del instrumento se cumplieron o no; si la Administración Municipal satisfizo las necesidades expresadas por los ciudadanos en el problema público suscrito; y si a nivel institucional se tiene la capacidad y las herramientas para hacer frente a los asuntos relevantes para los ciudadanos (Dussauge, 2018). Por esta razón, esta investigación pretende contribuir a los estudios existentes sobre el tema y en este sentido, identificar los problemas que se presentaron en la implementación de la política en cuestión, con el fin de proponer recomendaciones a la misma y lograr generar una alerta frente al planteamiento expuesto. Esto se lleva a cabo, teniendo en cuenta que en principio se presenta una dificultad para identificar todos los elementos o componentes de la política (dado que la

información oficial es limitada), pues como se ha mencionado, el municipio de Yumbo posee falencias en el diseño y formulación de políticas.

En este proceso de investigación, se encontró que en efecto, la disposición de los gobiernos por coordinar sus agendas estuvo un tanto alejada de los propósitos articuladores con la política pública cultural vigente de momento, esto porque en algunos de ellos se presentaron acciones y objetivos distintos a los planteados, además de mínimos para el sector cultura, problema que se vio enmarcado también, en la incapacidad por los gobiernos de consolidar un centro de acopio de información referente a las políticas públicas del municipio. Adicional a esto, los mecanismos de seguimiento, evaluación y verificación para el cumplimiento de dicha política fueron nulos por parte de las instituciones y actores, que según el acuerdo municipal debían ejercer su rol de garantes de la implementación de la misma.

Ahora bien, con el ánimo de no realizar un análisis bajo juicios y sesgos por el fallo en la implementación de la política por parte de los gobiernos de turno, se reconoce que antes como los gestores, actores culturales y demás comunidad del municipio se mostraron indiferentes ante la problemática que año tras año y de forma constante se acrecentaba en términos de implementación de la política. Como ejemplo claro se encontró que, las funciones por parte del Consejo Municipal de Cultura frente al seguimiento de la política no se cumplieron, de hecho, dicho ente no funcionó durante varios años. De esto surge entonces, un reto gigante en términos de prácticas y las lecciones aprendidas del proceso de implementación de la Política Pública, además de los desafíos que como comunidad crítica nos atañe en el proceso de diseño, formulación y sobre todo de implementación del nuevo Plan Decenal de Cultura de Yumbo 2021-2031, el cual tiene actualmente un proceso previo de construcción, pero que se ha frenado por diversas circunstancias.

ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA CULTURAL EN EL MUNICIPIO DE YUMBO

Hay que señalar que no necesariamente el reconocimiento estatal y la institucionalización de las políticas culturales de una comunidad, en un sector cualquiera, se constituye en una garantía para que se ejecuten con eficiencia y eficacia los planes de desarrollo cultural, si estos no han contado con la participación de la comunidad en la construcción de estos planes e implementación de políticas y estrategias, no solo desde su diseño sino también en el control y en la ejecución de las mismas para el logro de un desarrollo integral de la comunidad.

En el caso del Municipio de Yumbo, la Administración de turno encabezada por el Alcalde Rosemberg Pabón, en el periodo comprendido entre 1998 y 2000, se definió como el gobierno de la implementación de las políticas sociales, no como un discurso de

campaña sino como eje de la administración municipal. Se le apostaba a privilegiar los sectores de educación, la recreación, el deporte y la cultura, cobrando un protagonismo que nunca antes se había tenido en el municipio. Bajo el lema “Reconciliación con Rectificación”. En ese sentido, el Instituto Municipal de Cultura de Yumbo - IMCY (en su momento Casa de la Cultura) diseñó un plan de acción participativo, en donde empezó su trabajo de descentralización de sus programas y democratización de la cultura en Yumbo, esto teniendo como base algunos aspectos de la forma como se había venido realizando el trabajo cultural en el municipio.

En la elaboración de un Plan de Desarrollo Cultural estrictamente participativo, en donde las comunidades del municipio así como los artistas, los gremios, el sector público y privado participaron de este planeamiento con el soporte de la Ley General de la Cultura promulgada en su momento, se encontró que el municipio de Yumbo, nunca antes había tenido la concepción de un Plan de Desarrollo Cultural que permitiera definir las políticas, estrategias, programas y proyectos en materia cultural. El antecedente más cercano lo constituyó el Plan de Desarrollo del gobierno 1995-1997 que sólo mencionaba de manera muy tangencial, en dos renglones, la Política Cultural del Municipio de Yumbo.

Dentro de un contexto breve del decenio correspondiente a la implementación de la política, es importante mencionar que existieron cinco agendas de gobierno distintas, lo que de algún modo representó cierta inestabilidad (referente a la continuidad de las agendas de gobierno) dentro de la gestión pública en el Municipio de Yumbo en términos de la implementación de la Política Pública Cultural. Cada uno de los gobiernos de forma independiente y de acuerdo a sus propias apuestas e intereses desarrollaron ejes enfocados al sector cultural. En ese sentido, se vio reflejado dentro de los planes que acoge la política pública cultural en el municipio de Yumbo, desde el gobierno “DIGNIDAD Y PROGRESO” durante el periodo 2008-2011 del doctor Ferney Lozano, Alcalde del Municipio, que se aunaron esfuerzos por direccionar su agenda de acuerdo a los cuatro ejes de política cultural dispuestas en el Plan Decenal de Cultura 2010-2020. Así pues, dentro de lo desarrollado se tuvo en cuenta las políticas de enfoque sectorial tales como la cultura artística, la cultura ciudadana, la cultura socio-familiar y la cultura ambiental. Ese esfuerzo por articular dichas políticas dentro del Plan de Desarrollo marcó un cambio importante en las dimensiones bajo las cuales se estaba abarcando el sector cultural en el municipio de Yumbo.

Pese a la intención de dicho gobierno por incluir programas y estrategias de alto impacto social desde el sector cultura, aun hasta los Planes de Desarrollo de los gobiernos “YUMBO TERRITORIO DE OPORTUNIDADES PARA LA GENTE” (2016-2019) del señor Alcalde, Carlos Alberto Bejarano Castillo y “CREEMOS EN YUMBO” (2020-2023) del Alcalde Jhon Jairo Santamaría Perdomo, se pudo evidenciar de forma reiterada, la falta de dimensión frente al fortalecimiento del sector cultural del municipio.

Desafortunadamente, aquellos esfuerzos por incluir dentro de una agenda pública los lineamientos propuestos y enmarcados dentro de la política pública cultural se quedaron cortos, pues después de revisar cada uno de los planes se encontró con que dichas políticas culturales sectoriales, fueron en realidad los elementos en su expresión simplificada, que se lograron tener en cuenta del Plan Decenal de Cultura. En ese sentido, los gobiernos siguientes se dedicaron a replicar los mismos ejes con algunas variaciones.

Es curioso, pero en este proceso investigativo no se logró encontrar un documento técnico y descriptivo oficial, en donde estuvieran representados y expuestos los diferentes aspectos que desarrolla y de los cuales se compone y fundamenta el Plan Decenal de Cultura 2010-2020. En esa vía, fue necesario recolectar información desde relatos y borradores sobre el proceso de diseño y formulación de la Política para poder llevar a cabo el análisis de la política y su implementación. Como documentación oficial, se contó solo con el Acuerdo Municipal 015. del 2010 como documento institucional, en donde a groso modo se expone los ejes de política, los objetivos y los aspectos generales de la misma.

A partir del trabajo investigativo, se encontró que dicha política pretendía fortalecer las redes culturales de la localidad, las cuales estaban fundamentadas en el reconocimiento, respeto, la interacción y participación, forjando acuerdos en lo local, nacional y global, que potenciarán la diversidad cultural. Donde lo institucional debía corresponder a los propósitos sectoriales en forma eficaz, eficiente y efectiva, enriqueciendo los procesos de desarrollo social, económico y político de los ciudadanos. Además, como objetivo general la política pretendía promover en los ciudadanos los cuatro ejes de política, la cultura artística, cultura ambiental, cultura ciudadana y cultura socio familiar, las cuales estaban orientadas a contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de los Yumbeños. Con ello se formuló una serie de objetivos y principios específicos bajo los cuales funcionaría el Plan Decenal de Cultura.

Dentro de los objetivos comprendidos en la política, se encontraban: 1) Promover la formación de una ciudadanía plural; donde los individuos se reconozcan, celebren, se identifiquen, que renueven su pensamiento y forjen acuerdos respetando la diferencia. 2) Desarrollar proyectos culturales colectivos que permitan la diversidad de expresiones y el reconocimiento del sujeto como agente social. 3) Velar por que los recursos asignados al sector cultural sean ejecutados responsable y eficientemente en concordancia con lo planeado. y 4) Implementar políticas culturales orientadas al fomento de la participación, gestión, convivencia y creación que trascienda el activismo.

Como se expondrá más adelante, una de las dificultades con las que se encontró referentes a esta política, fue el hecho de no tener evidencia del proceso documental de la formulación de la misma, a pesar de ello y de acuerdo a la información que desde relatos y borradores del documento de política, se encontró que en el proceso de construcción del Plan Decenal de Cultura se utilizó como metodología el modelo del Planómetro. En la recolección de la información se adelantaron diversas técnicas como: el conversatorio, la entrevista, la consulta de archivos, videos, archivo fotográfico, la asamblea comunitaria, foros, reuniones periódicas del equipo de ruta, así como gran cantidad de material de apoyo (videoconferencias, películas, conferencias, paneles, entre otros), todo lo anterior orientado a buscar que hubiese una articulación del equipo de ruta con las comunidades y esta a su vez, encuentra en la participación directa la forma de empoderarse del plan. Este fue un proceso que duró 5 años y pese todos esos esfuerzos durante ese periodo, quedaron vacíos y deficiencias que se vieron reflejados en el proceso de la implementación, esto quizás también porque fue el primer ejercicio planteado desde la cultura para una planificación a gran escala. Ante dicha dificultad, lo que se optó por desarrollar fue un análisis de los actores que se relacionan en torno a la política para así evidenciar aquellas deficiencias que llevaron a contemplar brechas de implementación del caso de estudio.

MARCO TEÓRICO/CONCEPTUAL

Para el desarrollo de la investigación en cuestión, es fundamental realizar un estudio teórico en torno a las categorías de análisis que componen el planteamiento del problema. En este sentido y para efectos del trabajo, las categorías de análisis que se trabajarán a lo largo de la investigación son: políticas públicas, políticas culturales y respectivamente el análisis y evaluación de políticas públicas, dejando claro que el énfasis se situará en el concepto de brecha de implementación y que para efectos del desarrollo y apuesta investigativa se decidió hacer uso como herramienta para facilitar la evaluación de la implementación de la política el enfoque *top-down*.

POLÍTICAS PÚBLICAS

En el ámbito de las relaciones de poder, existe generalmente una dinámica de fuerzas, las cuales están constituidas por diferentes grupos económicos y políticos, clases sociales, actores, organizaciones de la sociedad civil y demás entes que hacen parte del sistema en el cual nos encontramos y subsistimos políticamente. Como resultado de dicha dinámica, se generan al interior de lo que llamamos sociedad, un sin fin de problemáticas nacientes de realidades y contextos sociales específicos, los cuales se convierten en una oportunidad de intervención pública para entes como el Estado. En este sentido, el trasfondo o la importancia que se le da a dichas problemáticas varía dependiendo de los intereses que como actor dentro de la arena del poder se desea

tener, así pues, la problemática se convierte en un objetivo para contribuir al progreso de la sociedad o bien en un simple instrumento de regulación administrativa.

Pese a las dinámicas que imperan dentro del sector público y en general en la lucha de poderes, se generan de manera inesperada acciones por parte de otros actores, en donde se gestan esfuerzos por generar reestructuraciones internas encaminadas a eliminar la burocracia y a su vez a implementar la adopción de procesos más racionales con la sociedad, que permitan una mayor eficacia en la gestión (CEPAL; 2012). Por ello, pensar en la formulación de una política pública como herramienta para consolidar dichos procesos, no solo dentro de una lucha de poderes, sino también como un intento y esfuerzo para afrontar los desafíos dentro de la gestión pública frente a las diferentes e innumerables problemáticas sociales; se genera entonces, una pregunta respecto al tipo de Estado que requiere una sociedad para avanzar en una nueva ruta hacia el desarrollo de instituciones nuevas o renovadas, la cuales trabajen mancomunadamente por verdaderos cambios que las poblaciones y los diferentes actores exigen constantemente y en especial referentes a las políticas públicas necesarias para avanzar hacia un desarrollo progresivo y superar las brechas que afectan a los Estados (CEPAL; 2012)

Ahora bien, existe un amplio espectro, lleno de diversas perspectivas en torno a lo que representan las políticas públicas dentro de una sociedad; por su parte, Arróyave (2010) plantea que es realmente muy complejo pensarse que cualquier política pública de tipo o importancia que esta sea, pueda surgir de un proceso de toma de decisiones de cualquier actor de forma individual. Esto en su mismo razonamiento porque asegura que “la formación e implementación de una política es, inevitablemente, el resultado de la interacción entre actores separados pero con intereses, metas y estrategias que de algún modo convergen en el punto que sea” (Arroyave; 2010, pág. 107). De ahí, que podamos entender un poco, el por qué en muchas ocasiones el resultado del diseño de políticas públicas tenga en mayor o menor proporción ausencia de factores que involucran a determinados grupos o actores poblacionales fundamentales para el proceso. Ahora, en “teoría” las políticas públicas deberían establecerse dentro de un marco que abarque el bien común de la población o un segmento de ella, sin distinción alguna y con una total visión de que estas deben ser orientadas con una visión totalmente social y de vocación de servicio, esencialmente con transparencia y responsabilidad (Vargas; 2007).

En este aspecto, el diseño de las políticas públicas son enmarcadas en “teoría”, como un conjunto de decisiones formales, caracterizadas por conductas o actuaciones consistentes y repetidas por parte de aquellos sectores que resultan afectados por las mismas, pero que no siempre tienen participación, es decir y en resumidas cuentas, que se plantean más como un conjunto de prácticas y normas, presentados dentro de un programa de acción gubernamental que involucra como ya se ha mencionado, a distintos

actores u organizaciones, generalmente pensadas desde una estructura institucional, las cuales responden en cierta medida a falencias en aspectos tan importantes como la articulación de actores y sectores pertenecientes a la sociedad (Vargas; 2007)

Dado que existe un universo ampliamente constituido para el análisis de conceptos como las políticas públicas, resulta conveniente evaluar desde otros puntos de vista teóricos, cómo estas son vistas y planteadas. Así pues, es válido contemplar las políticas públicas como:

“un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad bien sea económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras, implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas pero que en algún punto constituyen un foco para las disputas entre poderes y actores en un ánimo generar participación de parte y parte” (Arróyave; 2010, pág. 97).

En consecuencia, es posible evidenciar que el carácter de una política pública puede estar inmerso en el tipo de intervención que el Estado desempeñe en la realidad social, el tipo de impacto que provoca en esa realidad, los beneficios que produce y a quién beneficia; y eso construido durante el total de su trayectoria, desde el momento de su elaboración hasta su operativización, asumiendo importancia decisiva en la formación de ese carácter la correlación de fuerzas sociales involucradas en vía a la mitigación del problema. (Boneti; 2006, pág. 17). Dentro de este análisis es en donde se muestra que el papel que juega la política pública al interior de una sociedad implica legitimar al Estado, no solo por su carácter instrumental en la provisión de servicios básicos o la administración de bienes públicos; sino como apuestas socio-políticas para resolver problemas públicos concretos, necesidades individuales y colectivas que son definidas por la misma sociedad (Torres y Santander, 2013). Así, la política pública juega un rol fundamental en la construcción de la realidad social aunque se presente de forma meramente burocrática, en donde el único resultado viene siendo un compendio de tensiones políticas que se dan en los escenarios públicos de discusión o al interior de las instituciones.

Generalmente, la acción resultante de una política pública beneficia un segmento social en detrimento de otro. Así, la diferencia entre el discurso en relación al resultado y la real meta de una política se da en virtud de la búsqueda de la “legitimidad” social alrededor de su elaboración y ejecución (Boneti; 2006), por lo que a lo largo del tiempo las políticas públicas o por lo menos en el ámbito nacional, se han enmarcado bajo ciertos antecedentes que evidencian grandes fallos y falencias en los resultados de las políticas, esto porque en cierta medida se han materializado un contexto de corrupción,

clientelismo e ilegalidad, anomalías adheridas al sistema político, como efecto de unas dinámicas políticas, engendradas en cada uno de estos tres momentos previos, que han dificultado el fortalecimiento de las instituciones en todos los niveles territoriales. (Arroyave, 2010)

Por dichos planteamientos, es que resulta interesante pensar en los procesos que se llevan a cabo dentro de un territorio a partir de las políticas públicas, pues es justamente lo que logra un reconocimiento e interrelación de los diferentes actores que se encuentran interactuando en el sector y lo que se tiene para mostrar del mismo; en este caso las políticas públicas referidas a la cultura son la forma de visualizar los propósitos bajo los cuales funciona lo artístico y cultural dentro de un marco gubernamental. Tomamos entonces, para efectos del desarrollo del presente trabajo y con base en los planteamientos ya expuestos por diferentes autores, las políticas públicas como un instrumento que se genera a partir de un conjunto de decisiones tomadas en el ámbito institucional y dentro de la esfera Estatal, donde básicamente lo que se entendería como problemáticas sociales se introduce como problemas públicos, los cuales tienen un tratamiento a través de uno mecanismos de acción concretos, y que inevitablemente se verán permutados por intereses de corte político, lo que dificulta evidentemente y de cualquier modo un avance contundente para la eliminación por completo de las diversas problemáticas e inequidades sociales; y que además constituye un principio orientador para la realización de análisis de implementación de las mismas.

POLÍTICAS CULTURALES

Entre tantas definiciones, teorías, argumentos y demás material académico sobre las políticas culturales, estas pueden ser entendidas como enunciados o definiciones que buscan la movilización del Estado y la sociedad para obtener determinados fines de carácter cultural (enunciados o definiciones que buscan la movilización del Estado y la sociedad para obtener determinados fines de carácter cultural) (Compendio de Políticas Culturales, 2003). Como es de saberse, la participación del Estado en la cultura siempre ha generado preocupaciones en los creadores, gestores y en general en los ciudadanos. Se estima que la cultura es creación e innovación, experiencia de la libertad y capacidad crítica, que pueden ser coartadas por la intromisión del Estado. Estos elementos pueden contribuir a desarrollar estrategias, instrumentos y estudios de evaluación y análisis que contribuyan al enriquecimiento y a la mejora de la planificación y el desarrollo de políticas públicas. Sabiendo que tanto las políticas culturales como cualquier otro tipo de políticas, se sustentan en el reconocimiento de los derechos culturales como parte de los derechos humanos (Bayardo, 2013).

Es importante tener claro, que estas políticas intentan ir más allá de identificar acciones de carácter puntual o transitorio, para ubicarse en la base de los procesos que confieren

su razón de ser a la cultura, y que le permiten resignificar desde su propia perspectiva una nueva dinámica social. Se invita pues, a preguntarse por el lugar de la cultura, por las propuestas más pertinentes para los tiempos que vivimos, por el reconocimiento de las nuevas dinámicas socioculturales, por las memorias que deben ser escuchadas y valoradas. Y aunque no siempre está claro a qué nos referimos cuando hablamos de políticas culturales, es posible establecer unos términos mínimos en donde a partir de nuestros análisis, podemos definir las mismas como un conjunto estructurado de acciones y prácticas sociales generadas y desarrolladas por organismos públicos y/o privados y otros agentes sociales en el ámbito de la cultura y adicionalmente, como sugieren Nicolás Barbieri, Adriana Partal y Eva Merino (Citado por Alcaraz, 2015) :

“Analizar el campo de las políticas públicas culturales implica enfrentarse, en primer lugar, a un reto conceptual. Delimitar, aunque solo sea de forma operacional, el campo de la cultura y el de las políticas públicas que se pretende estudiar es enfrentarse con palabras que nacen y evolucionan en situaciones cambiantes relacionadas con el ejercicio del poder. Cada aplicación del término cultura (y del de política cultural) implica su redefinición, y el desgaste facilita su utilización poco rigurosa y a veces incluso demagógica” (Barbieri, N., Partal, A., y Merino, E. (2011, pág. 478). (Citado por Alcaraz, 2015)

Conforme a ello, delimitar, aunque solo sea de forma operacional, el campo de la cultura y el de las políticas públicas que se pretende estudiar se enfrenta con palabras que nacen y evolucionan en situaciones cambiantes, que relacionadas con el ejercicio del poder resulta engorroso, pues cada aplicación del término cultura (y del de política cultural) implica su redefinición, y el desgaste facilita su utilización poco rigurosa y a veces incluso demagógica” (Barbieri, N., Partal, A., y Merino, E. (2011, pág. 478). Además que, a partir de la noción de campo cultural, el campo de políticas se entiende como un sistema de relaciones conformado por los principios, las políticas, las estrategias y las líneas programáticas que se articulan de modo coherente entre sí y con los otros campos que constituyen la política en sí. La especificidad de la denominación de cada campo del diseño y formulación de la misma alude a una categoría central en la cual subyace un propósito, bien sea que corresponda a la afirmación de un derecho cultural o al reconocimiento de los énfasis que le dan identidad propia al Plan (Plan Departamental de Cultura de Antioquia 2006-2020)

Las políticas culturales buscan obtener el consenso para producir cambios, transformaciones socioculturales, estas tienen unas características básicas. Entre ellas están, que atienden a diferentes campos o ámbitos de la cultura, son integrales, combinan lo genial con lo diferencial, son públicas, buscan la descentralización y las autonomías regionales y locales, se construyen y se ejecutan participativamente desde

abajo y combinan antecedentes, contexto, conceptualización, objetivos, líneas de acción, actores y criterios de evaluación. (Amaya, 2013). En esta vía, las políticas culturales no son orientaciones cerradas sino propuestas flexibles, que buscan interpretar creativamente las demandas culturales de la sociedad pero pueden facilitar el descubrimiento de campos emergentes de la cultura, la actualización o el cambio en los rumbos trazados originalmente por las políticas y, sobre todo, la acción articulada de las diferentes instituciones culturales, especialmente las públicas. Sólo se esperaría que las políticas culturales sean, como la cultura, diversas y plurales, abiertas a las controversias y al examen público, respetuosas de la libertad, e imaginativas.(Amaya, 2013)

En este orden, tenemos para efectos del artículo, la Política Pública Cultural de estudio; el Plan Decenal de Cultura de Yumbo 2010 - 2020, aprobada mediante el Acuerdo 015 del 2010 por el Consejo Municipal de Yumbo. Si bien, este plan representó una herramienta importante para la gestión de elementos culturales del municipio de Yumbo. Este tenía como fin promover la interculturalidad de la población, estimular y fomentar el desarrollo de expresiones artísticas y creativas de todos los grupos poblacionales e institucionales, así como la diversidad de manifestaciones existentes dentro del territorio. Adicionalmente, dicho plan se pensó con el fin de fortalecer las redes culturales del municipio de Yumbo en el reconocimiento, respeto, la interacción y participación, con el fin de forjar acuerdos en distintos ámbitos que a su vez potenciaran la diversidad cultural.

Dentro de las agendas políticas, los planes decenales de cultura son estructuras que relatan de algún modo la esencia social, la identidad, la memoria histórica cultural de un pueblo y reflejan los paradigmas que subyacen a la visión compartida de “ciudad”. El primer paso para su aprobación es lograr consenso acerca de lo que se piensa como institucionalidad sobre la cultura. De allí, la importancia que reviste lograr la estructuración de este documento en los territorios, pues abre para la ciudadanía y para los sectores artístico y cultural, la posibilidad de crear una memoria colectiva de futuro. En consecuencia, este Plan debería ser la carta de navegación de la inversión de Cultura para los municipios durante 10 años, tarea que supone la construcción de un horizonte de sentido colectivo de los territorios, y que se formula con información sectorial actualizada, voluntad política, acuerdos sociales y diálogos sectoriales. Dicho proceso se hace con el fin de confluir percepciones e intereses disímiles que coexisten en el territorio, y evidencian las tensiones, acuerdos y relaciones entre agentes creadores, programadores, productores, empresarios, académicos, instituciones públicas y privadas y la ciudadanía en general.

En un estudio de caso, en donde se tenía por objetivo analizar la política cultural dispuesta en el Centro Cultural de España durante el periodo comprendido entre 1996 y 2018, en el espacio cultural más importante en la ciudad de Lima, capital del Perú, se

encontró que de si bien la democracia cultural promueve la participación de la población en la creación y realización de propuestas culturales que nacen desde el ciudadano buscando la transformación de la sociedad, concepto que se contrapone con la democratización de la cultura, que lo ubica sólo como un receptor de las propuestas ofrecidas por las instituciones públicas o privadas. De acuerdo al estudio, se evidenció que el Centro Cultural se desenvuelve bajo el paradigma de la democracia cultural, porque los productos ofertados no se limitan solo a los que surgen desde sus directivos, sino que incluye la participación ciudadana por medio de la realización de convocatorias de proyectos culturales, permitiendo de esta manera un acercamiento democrático con la población, teniendo en cuenta que es competencia de los gestores culturales incentivar la creación, la participación y el consumo de propuestas artísticas y formativas (Echegaray, P. C., Chiu, L. D., Quispe, R. G., Carrera, A. L., & Prado, W. S.)

Además, poco se ha avanzado para comprender que la cultura es un poderoso aliado para el desarrollo económico y social de un país. En el Centro Cultural se tomó la iniciativa de emprender ese camino, fortaleciendo capacidades, proponiendo espacios de creación e innovación, y buscar alianzas estratégicas con otras organizaciones. Los programas y acciones que plantea apuntan a afianzar las relaciones sociales y la participación de la comunidad. Pues entienden que el tema cultural atraviesa todas las aristas sociales e involucra a todos los sectores de la política de un país, educación, salud, economía, medioambiente y desarrollo sostenible. Por este motivo, como derecho humano, el poder acceder a propuestas culturales es responsabilidad de los gobiernos, además de generar mecanismos que permitan su accesibilidad, con la finalidad de obtener diferentes conocimientos artísticos y científicos. Echegaray, P. C., Chiu, L. D., Quispe, R. G., Carrera, A. L., & Prado, W. S.

En el marco de un buen análisis de políticas culturales, se configura una importante alternativa que contribuye al desarrollo cultural planteado desde el Centro Cultural de la ciudad de Lima, pues es uno de los pocos centros culturales que tienen políticas claras con respecto a la diversidad de género y de grupos minoritarios, eso marca la diferencia y describe de forma clara un planteamiento acorde a las necesidades del sector cultural en su territorio. Y conforme a ello, la preocupación por construir la identidad local de sus habitantes, recuperar territorios ganados por el olvido y la desidia, recuperar la memoria y difundirla, son tareas pendientes de las políticas culturales del futuro. De este modo, un centro cultural puede y debe contribuir al proceso de desarrollo de un país, aunque no es su tarea central, sin embargo, cada vez se entiende más que la cultura juega un rol importante incluso en el desarrollo económico, estimulando el crecimiento y fortaleciendo el tejido productivo (de colectivos e individuos) de áreas tan vitales en la actualidad como la innovación y la tecnología. Y esto termina representando una parte

fundamental en el análisis de casos o fenómenos específicos que tiene relación con las políticas culturales de determinados territorios.

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis de políticas públicas es un ejercicio que conlleva una relación tanto política como social, la cual se encuentra inmersa en un sin número de eventos que están por lo general necesariamente atados a las necesidades y demandas de la población. Tanto para la formulación como para el análisis de políticas públicas se debe realizar un estudio previo sobre la problemática que en su momento está demandando la sociedad y que de alguna forma no está permitiendo un estado de equidad dentro de la sociedad. De ahí que académicos, investigadores se piensen en maneras (unas más prácticas o complejas que otras) de realizar un proceso de evaluación de políticas públicas.

Bajo esta mirada del análisis de las políticas públicas, es posible proyectar un primer acercamiento de forma básica para tener en cuenta y llevar a cabo dicho proceso de análisis y evaluación; sin embargo, es necesario comprender que las políticas públicas representan una dinámica en la que hay constantemente flujos continuos de decisiones y acciones a los cuales, a través de su análisis, se le da un sentido y un orden específico a las dimensiones que se generan de las mismas. Si nos encontráramos en un mundo de certidumbre y perfecto funcionamiento de las administraciones públicas, en pleno conocimiento de causas y efectos, no habría la necesidad de efectuar evaluaciones, habiendo seleccionado y puesto en marcha la mejor alternativa posible, sabríamos cuáles serían sus resultados, pero desafortunadamente ese mundo de certidumbre no es en el que operan las políticas públicas.

Por su lado, la evaluación de las políticas es indispensable para el análisis, por cuanto la primera suministra información de base, necesaria para lo segundo. A veces tienden a confundirse estos dos conceptos cuya diferencia fundamental estriba en que la evaluación es más descriptiva que el análisis, ya que al demostrar qué fue lo que sucedió, se incluye necesariamente una visión retrospectiva. El análisis, en cambio, va más allá y a partir de la evaluación intenta explicar por qué se dieron los hechos en tal o cual sentido (Vargas, 2009). En términos generales, es posible aseverar que se evalúa fundamentalmente para proceder al análisis. En consecuencia, cuando se analiza una política pública, además de tener en cuenta los distintos momentos que saca a flote la evaluación, es necesario, también, observar cuáles son los principales y más destacados principios rectores, aquellos factores directivos y los elementos dirigentes más importantes que inciden permanentemente sobre ella. Por ello, tanto el análisis como la evaluación, terminan viéndose como dos caras de una misma moneda: el estudio de las opciones políticamente factibles en materia de acción gubernamental y el estudio de los

procesos y de las estructuras para la consecución de estas opciones y se deben considerar tanto la una como la otra. (Aristizabal & Martínez, Vargas, 2009)

En este orden de ideas, cuando se habla de análisis de políticas públicas es necesario mirar el proceso global y dentro de él, la forma singular y característica como se involucran estos sistemas y actores, con el fin de intentar dar explicación a lo que sucede con la acción de los gobiernos y derivar elementos que permitan contribuir a mejorar la gestión. En tal sentido, que el análisis de políticas no sólo tenga un carácter explicativo y académico, sino que contribuya también con un intento para buscar que la gestión sea cada vez mejor. Por su lado la evaluación, nos permite una mejor toma de decisiones en cuanto a la planificación de programas y a la asignación de presupuestos y en el aprendizaje organizacional; está suministra retroalimentación al personal que implementa el programa, brindando información sobre lo que están haciendo, cómo están respondiendo los beneficiarios y qué variables externas inciden en la política que se esté ejecutando.

Para este proceso, es posible analizar toda política de formas distintas: recurriendo a los medios, los resultados, la eficiencia, el impacto, las interacciones entre los actores, las satisfacciones de los usuarios y, por último, a la evaluación participativa, etc. Para efectos de nuestra investigación, se realiza un análisis de los lineamientos que guían el Plan Decenal de Cultura del Municipio de Yumbo. Que si bien contemplan un estudio de diversos factores como los actores involucrados y sus intereses, también procede a confrontar algunos de los objetivos de la política con los medios puestos a su disposición.

BRECHA DE IMPLEMENTACIÓN

Podemos pensar que la mayor parte del análisis de políticas parte de suponer que estas, una vez son diseñadas, serán puestas en marcha sin controversias o contratiempos por aquellas agencias o instituciones administrativas encargadas. Para afirmar esto, nos basamos en la creencia sobre la “neutralidad” de las burocracias y, más especialmente, la capacidad de la ley y las políticas para producir los efectos deseados. Así en esta vía, los beneficios que produce y a quién beneficia, partiendo de lo construido durante el total de su trayectoria y desde el momento de su elaboración hasta su operativización, asume una importancia decisiva en la formación de ese carácter de correlación de fuerzas sociales involucradas en vía a la mitigación del problema que contiene la política. (Boneti; 2006, pág.). Dentro de realidad en la que navega Boneti, el tipo de impacto que provoca esa realidad dentro de la experiencia, nos muestra que esta suposición no es del todo acertada, pues las políticas públicas, han evidenciado ciertas dificultades en ese proceso donde deben ser convertidas en acciones, procedimientos; en otras palabras, cuando estas deben ser implementadas (porque es claro que su objeto

está diseñado para ello), aunque en el proceso puedan sufrir modificaciones o incluso terminen en fracaso.

En consecuencia, se pretende abarcar justamente ese proceso en el que las políticas presentan fallos; a lo que nos iremos refiriendo como *brechas de implementación*, que en cierta medida también representan desafíos ante las nuevas apuestas en los procesos de diseño y formulación de nuevas políticas públicas. A partir de esto, entendemos que el estudio de la implementación permite comprender las formas en que las agencias generan ciertas reformulaciones (pueden ser parciales) de los objetivos de la política o políticas que fueron decididas previamente. Además, que esta es una etapa procesal que se ubica entre las declaraciones formales de la política y los resultados obtenidos desde una visión mucho más analítica. Y como lo menciona Vargas (2007) en “teoría” las políticas públicas deberían establecerse dentro de un marco que abarque el bien común de la población o un segmento de ella, sin distinción alguna y con una total visión de que estas deben ser orientadas con una visión totalmente social y de vocación de servicio, esencialmente con transparencia y responsabilidad.

Considerando algunas dinámicas que emergen dentro de los asuntos administrativos, tales como el proceso de comunicación, las capacidades y las actitudes hacia la política y esencialmente los asuntos burocráticos como el principal problema de la implementación y a la vez con las brechas de implementación (Kaufman, 1973), la burocracia precede como asunto capital y como tal es abordado por un buen número de académicos. No obstante, aquí se argumenta que la implementación es un proceso complejo en donde intervienen una multiplicidad de variables y no sólo factores burocráticos; esto porque existe un número de factores que de una manera u otra influyen en el proceso de implementación y, consecuentemente, en los resultados finales de una política, los cuales merecen ser objeto de estudio. Ese involucramiento de una multiplicidad de factores también se ha discutido y al momento ha sido admitida por muchos especialistas que apoyan enfoques como el *top-down* y *bottom-up* (Benjamín, 2007)

Con base en lo mencionado anteriormente, vemos que dentro el enfoque *top-down* los problemas que surgen en la implementación se dan, principalmente, por fallos en la cadena de mando institucional y por falta de coordinación de las autoridades que participan de la ejecución de tareas en la etapa de puesta en marcha de las decisiones tomadas en la política. Por tal motivo, es que este enfoque resulta tan útil para determinar si una política pública ha tenido los suficientes mecanismos de coordinación y ha contado con los recursos necesarios para lograr los propósitos establecidos. Si bien, este enfoque, entiende el proceso de implementación como una forma de hacer que las

autoridades o personas involucradas sigan estrictamente las órdenes que les da, y que se pueda controlar una serie de etapas para minimizar el conflicto y la desviación de los propósitos iniciales Pressman y Wildavsky, 1973 (como se cita en Aguilar, 2017). Es allí donde convergen o coinciden las evidencias de lo planteado a partir del análisis de la política municipal. Entendemos que dicho proceso tiene un resultado poco favorable en términos de ejecución, pues las instituciones encargadas de su seguimiento se vieron desarticuladas con la política aquí analizada.

Ahora, de manera general pero queriendo realizar un análisis específico de caso, admitimos que detrás de cada procedimiento, proyecto, actividad o plan existe una decisión política. Como bien sabemos, las decisiones políticas son influidas por los actores políticos, por los grupos de poder de una sociedad, y éstos cambian su correlación de fuerzas y posicionamientos a través del tiempo tal como se ha mencionado anteriormente. Por lo que a lo largo del tiempo, como lo menciona Arroyave (2011), las políticas públicas o por lo menos en el ámbito nacional, se han enmarcado bajo ciertos antecedentes que evidencian grandes fallos y falencias en los resultados de las políticas, esto porque en cierta medida se han materializado en un contexto de corrupción, clientelismo e ilegalidad y anomalías adheridas al sistema político, como efecto de unas dinámicas clientelistas triangulares, engendradas en cada uno de estos tres momentos previos, que han dificultado el fortalecimiento de las instituciones en todos los niveles territoriales.

Bajo estos preceptos, se parte del estudio de caso como un método que permite realizar un análisis que dé cuenta cómo se puede identificar la existencia de una brecha de implementación en una política pública, ya que, los procesos de implementación de políticas son vistos como una herramienta que permite, como lo afirma Ceballos (2017), falsear o validar hipótesis, a lo que también denomina fallos o brechas de implementación, los cuales son entendidos como la divergencia entre los objetivos del diseño de Políticas Públicas y los resultados e impactos que se tienen de las mismas.

Continuando con el análisis, se considera pertinente describir algunos aspectos que son importantes en el desarrollo del ejercicio de análisis de lo que se ha podido denominar como brecha de implementación en el Plan Decenal de Cultura del municipio de Yumbo 2010 – 2020. Es de aclarar adicionalmente, que el proceso de recolección de datos se basó fundamentalmente en un ejercicio exploratorio y de corte cualitativo, lo cual representó el uso de instrumentos como entrevistas, visitas a las instituciones oficiales (IMCY, biblioteca, concejo municipal, departamento planeación y secretaría general del municipio de Yumbo), revisión documental, grupos focales, entrevistas semiestructuradas, tanto a exfuncionarios de la Administración Municipal que participaron del proceso de implementación, como a actores sociales que estuvieron

presentes en dicha etapa participación en conversatorios. De ello surgieron algunos puntos que en cierta medida representaron algunos cambios en el curso del trabajo de investigación pero que resultan claves para el mismo.

Sobre las discrepancias entre lo formulado y lo implementado por el Plan Decenal de Cultura, hay que señalar que la vaguedad con la que fueron descritos diferentes objetivos, metas y programas incidió negativamente en su consecución puesto que un propósito en cuanto sea menos claro es más difícil de conseguir y por consiguiente más fácil de tergiversar. Herrejón (2007) plantea que la vaguedad nos hace dudar sobre el campo de acción y los límites de los conceptos. En este sentido, gracias a la amplitud de acciones que caben dentro de los propósitos, la mayoría de las metas trazadas por la política fueron conseguidas en menor o mayor medida. No obstante, se evidencia que hubo un objetivo propuesto en la política pública sobre el cual no se dio ningún tipo de avance.

Ahora, dentro del desarrollo de proceso investigativo, que se encontraron cinco dimensiones, las cuales representaron puntos neurálgicos dentro del análisis de la política:

1. No se logró tener acceso a ningún tipo de documento oficial que diera evidencia del proceso de producción, planificación, estudio y diseño de la política pública. El único documento con el que se contó en lo que respecta a la política fue el acuerdo municipal 015 del 2010, el cual describe de manera simplificada, los aspectos más relevantes de la política como tal (los ejes de política que más adelante se mencionan), en ese sentido, no se obtuvo para efectos de una análisis minucioso de política pública, contenido de corte explicativo ni conciso sobre la misma.
2. Las instituciones oficiales y las adscritas a la Administración Central como el Consejo Municipal, El Departamento Administrativo de Planeación, El Instituto Municipal de Cultura y el Consejo Municipal de Cultura no cuentan con una copia y mucho menos con conocimiento a profundidad del documento que debería contener el análisis, justificación y desarrollo de la política. Lo que evidencia una preocupante desatención a aspectos tan importantes dentro de la agenda pública del municipio en términos de Cultura.
3. Como ya se ha mencionado, aparte de no haberse articulado de manera precisa a las agendas de gobierno en el decenio correspondiente, al no tener claridad de la composición a profundidad de la política, se evidencia de igual manera un claro déficit de implementación de la misma, el cual genera no solo vacíos conceptuales sino una imposibilidad para generar una evaluación de la misma, si a indicadores de resultados e impacto nos referimos .
4. A partir del proceso exploratorio, se da cuenta de que en efecto, el Plan Decenal de Cultura 2010-2020, fue una política que se concibió desde una necesidad (en su momento) por diferentes actores tanto institucionales como de la comunidad

en general, pero que no logro tener la trascendencia que se pretendía, por lo que nos permite afirmar, que como muchas políticas públicas del país se quedó en el papel.

5. Por último, se concibe como una problemática de alto impacto, la falta de seguimiento de la política, pues dentro de las disposiciones consignadas dentro del acuerdo municipal en su Artículo Trigésimo Tercero, sobre el seguimiento y la evaluación, se planteaba lo siguiente:

El Plan Decenal de Cultura será evaluado permanentemente por las instancias gubernamentales que se requieran (Secretaría de Planeación Municipal, Comisión de Planes y Comisión de Institutos Descentralizados del Honorable Concejo Municipal) y por la comunidad; ante quienes la Gerencia del Instituto Municipal de Cultura de Yumbo rendirá informes permanentes sobre su ejecución y resultados. Conforme a los resultados de evaluación, la Administración Municipal podrá solicitar al Honorable Concejo Municipal, por intermedio de las Comisiones correspondientes, la modificación y actualización del Plan de conformidad con las exigencias requeridas. (Plan Decenal de Cultura de Yumbo, 2010). Se aclara, que desde ninguna de las entidades allí mencionadas, se pudo encontrar registro de cumplimiento.

Partiendo de esto, nos es posible entender cómo la Política Pública Cultural del Municipio de Yumbo, presentó una brecha de implementación, la cual puede ser analizada también desde tres perspectivas según Kaufman (1973):

1. Las acciones desarrolladas fueron diferentes a las planteadas
2. El proceso de implementación no logró completarse
3. Se presentó divergencia entre lo planificado y lo aplicado

Este análisis arroja que, al no encontrarse con evidencia del proceso de diseño y construcción de la política pública, se gesta de entrada una dificultad para poder realizar un análisis detallado del contenido de la política, aun así, de acuerdo a lo revisado en los planes de desarrollo, los cuales debían diseñarse bajo los lineamientos de la política (en lo que respecta a cultura) se encontró que, las políticas de forma general en el marco de lo social, agrupaban la acción del gobierno dirigida a garantizar a la población, de manera universal y solidaria, el pleno y óptimo ejercicio de los derechos sociales y políticos, a través de la atención en los servicios de educación, cultura, recreación, deporte, salud, nutrición, seguridad social, vivienda, saneamiento básico, generación de ingresos y empleo, así como el acceso a la propiedad urbana y rural. Estos derechos que son incluidos en mayor o menor grado en todas las agendas de gobierno y los planes de

desarrollo territoriales y locales con el fin de disminuir los niveles de pobreza, exclusión e inequidades sociales de la población representan un compromiso enteramente con la población.

En este contexto, la gestión proyectada desde el Instituto Municipal de Cultura, entidad descentralizada y encargada del sector cultura del municipio se encaminó a definir unos lineamientos y parámetros para ejecutar ciertos procesos y actividades en cumplimiento de la misión, el plan de acción institucional, los procesos y la política de administración de riesgos de la entidad, pero amarrados a un sistema simplista de ejecución de actividades sin un sentido claro de impacto social, para ejecución en una relación directa de un presupuesto. Esto planteado de forma institucional y por norma de forma correcta, pero con una realidad que nos muestra que es poco lo que se ha avanzado en este campo, debido a que los gobiernos locales continúan con las prácticas tradicionales en la ejecución de dichas políticas, anteponiendo sus intereses de grupo o de partido, dejando la participación comunitaria en el proceso de creación de dichos planes invisibilizada; siendo además el activismo, la improvisación y la discontinuidad en la ejecución de estas políticas, un factor común dentro de las falencias para implementar políticas culturales. Además, en la mayoría de los casos cada gobierno le apuesta a implementar en su gestión pública dimensiones según criterios de un grupo de asesores (llamados de la burocracia), que generalmente actúan en el medio desconociendo en muchas ocasiones los programas adelantados por sus antecesores, llevando esto al desgaste de recursos y esfuerzos, afectando los procesos de reafirmación y construcción del tejido social.

Es así, como la ejecución de políticas públicas ha dejado en evidencia que más allá de la intencionalidad de los gobernantes frente a la ejecución de programas y políticas que demanda la población, se generan unas acciones en el plano cultural que hacen necesario buscar la reducción, eliminación, dispersión y desarticulación de acciones que permiten la optimización de recursos y alcanzar resultados significativos de impacto en las comunidades. De esta manera se requiere replantear estas prácticas de gobernar, generando espacios de participación y construcción comunitarias de las políticas públicas orientadas a promover una cultura de oportunidades reales de participación, gestión, decisión, convivencia y creación colectiva con el ánimo de trascender el activismo, desarrollando procesos de investigación cultural participativa y acciones de formación y cualificación de comunidades.

En consecuencia, el Plan Decenal de Cultura 2010-2020 se crea con la finalidad de fortalecer las redes culturales de la localidad fundamentadas en el reconocimiento, respeto, la interacción y participación, forjando acuerdos en lo local, nacional y global, que potencien la diversidad cultural. Donde lo institucional correspondía a los propósitos

en teoría de corte sectoriales en forma “eficaz”, “eficiente” y “efectiva”, enriqueciendo los procesos de desarrollo social, económico y político de los ciudadanos. Este se proyectó y empezó a diseñar por más de cuatro años, donde es de reconocer, que se le apostó a una construcción colectiva que permitió dejar plasmados cuatro políticas y veinte programas, que si bien sirvieron como guía para avanzar en las apuestas dentro del campo, estas no lograron ejecutarse en un cien por ciento; adicionalmente aquellas disposiciones complementarias se vieron marcados por objetivos distintos a los planteados por la política. Para efectos de conocimiento sobre los cuatro ejes de política, se mencionan a continuación de forma concisa para entender un poco la dimensión de las mismas:

1. Cultura artística: La cultura artística promoverá y desarrollará procesos permanentes de investigación, experimentación y difusión, que fortalezcan los lazos colectivos valorando la creatividad y la producción diferencial del artista y el cultor, contribuyendo al mejoramiento del tejido social en la construcción de un proyecto de ciudad.
2. Cultura ambiental: La cultura ambiental promoverá la conservación y protección del ambiente como ejercicio en permanente construcción, transformación social y cultural, mediante acciones intersectoriales e interinstitucionales que integren al artista, gestor, trabajador de la cultura y la comunidad.
3. Cultura ciudadana: La cultura ciudadana promoverá y posibilitará procesos de empoderamiento del sujeto como actor social, con el fin de fortalecer prácticas y hábitos con visión crítica y propositiva, fundamentado en comportamientos solidarios y emancipadores basados en la convivencia.
4. Cultura socio-familiar: La cultura socio-familiar se orientará a la promoción de acciones intersectoriales e interinstitucionales que permitan el fortalecimiento y protección de la familia, bajo los principios de una cultura ciudadana fundamentada en la cogestión y autogestión dentro de una visión de desarrollo; soportado en la educación, el fomento de la participación, el respeto, la solidaridad, la convivencia pacífica y los derechos humanos.

Con estos ejes de política, quedaba trazada una ruta de trabajo que serviría de brújula también para que los gobiernos siguientes tuvieran más y mejores elementos para el desarrollo de la política pública cultural durante el decenio 2010 – 2020. Sin embargo, lo que en realidad se encontró, fue que las apuestas se fueron orientando al fortalecimiento se vieron limitadas, por dar algunos ejemplos; en el marco de las diferentes administraciones se desarrollaron 12 proyectos (de 20 que planteaba la política) de

inversión orientados hacia la realización de la promoción y difusión de los diferentes eventos realizados por el Instituto Municipal de Cultura de Yumbo los cuales son transversales a los diferentes procesos del Instituto.

Es de reconocer, que desde administraciones pasadas a la política se quiso aportar a la intersectorialidad y la interinstitucionalidad como elementos fundamentales en la gestión cultural del municipio de Yumbo, pero es preciso dejar entrever, que desde el Instituto Municipal de Cultura de Yumbo no se logró articular esfuerzos suficientes para entender que el egoísmo, el receso y la intriga que se había dado en anteriores administraciones con respecto al ámbito la gestión que cada entidad o institución realizara en materia cultural, era producto del voluntarismo, del activismo, de la improvisación y la falta de políticas culturales, las cuales no permitieron ver como conjunto a las instituciones que desarrollaban trabajos culturales en el territorio y las cuales tenían como base líneas de acción con posibilidades de potenciar el trabajo de la institución hacia la cultura.

Como resultado, sabemos que una de las falencias más notables que posee la administración pública es la burocracia; dado, que las estructuras de la gestión pública no suelen estar preparadas para su incorporación, muchas de ellas continúan respondiendo a la tradición burocrática y vertical, donde la formulación e implementación de las políticas se hace de arriba hacia abajo. En el nivel local, además, el diseño organizacional está pensado para la administración de servicios y muy superficialmente pensado en la gestión e implementación de políticas. En el caso específico del Municipio de Yumbo, hemos encontrado que uno de los factores que acarrea los fallos en la implementación de las políticas públicas es justamente la falta de desarrollo de las instituciones en torno al manejo específico de políticas públicas. En este sentido, es claro que desde el enfoque Top-Down se facilita el análisis y diagnóstico de ello, pues se evidencia de parte de las instituciones su falta de coordinación para realizar una adecuada planeación para la evaluación de la política; pues dicho enfoque, la implementación se concibe como la actuación de la maquinaria burocrática cumpliendo automáticamente las órdenes contenidas en la decisión política. Que para nuestro caso de estudio, se vio permeado por una primacía jerárquica de la autoridad (administración municipal), que aparentemente, se vio expuesta por la existencia de una orden de corte burocrática y en ese sentido insuficiente para el cumplimiento de la los ejes de una política como la de cultura (Navarro, 2008)

CONSIDERACIONES FINALES

Es claro que las falencias dentro de la gestión y administración pública coexisten desde muchos años atrás al interior de los territorios, aun sabiendo que su funcionamiento parte de un modelo burocrático que generalmente posee problemas de rendición de

cuentas, transparencia, efectividad y eficiencia; pero, la responsabilidad del seguimiento y control también es una función que no solo es competencia de los gobiernos de turno. La implementación de la participación ciudadana en el ciclo de las políticas, viene dada desde la discusión de fondo es la misma, cómo hacer más participativa y cercana a la ciudadanía, por un lado, y cómo generar mayores niveles de participación comprometida por parte de los ciudadanos, por otro. En este sentido encontramos diversas posiciones, muchas de las cuales surgen como resultado de experiencias a lo largo de los estudios correspondientes.

Si bien, no siempre se logra mantener una correlación entre el resultado esperado y el obtenido con una política pública; esto porque, no siempre lo anunciado públicamente como meta de una acción resultante de una política pública se constituye lo real deseado, de ahí que recurramos al dicho “del dicho al hecho”; pues este representa dentro del contexto, una idea de que para justificar la elaboración de una política pública se apela al presupuesto de la universalización de sus beneficios, lo que en la realidad no acontece y lo que a final de cuentas puede terminar convirtiéndose en una brecha en la implementación de las políticas dadas las divergencias entre lo planteado y lo ejecutado.

De ello, que se piense en la necesidad de trabajar de la democracia cultural, donde los proyectos, metas y los productos ofertados no se limiten solo a los que surgen desde quien dirige las instituciones, sino que incluya la participación ciudadana por medio de la realización de convocatorias de proyectos culturales, permitiendo de esta manera un acercamiento democrático con la población, pero teniendo en cuenta que es competencia de los gestores culturales incentivar la creación, la participación y el consumo de propuestas artísticas y formativas, como bien se evidencia en la forma de implementación en el ejemplo presentado líneas arriba en la ciudad de Lima, Perú.

En conclusión, se ha identificado cuatro grandes aspectos que juegan un papel decisivo a la hora de identificar los niveles de implementación de la política cultural municipal: El primero de ellos, va orientado a el papel de las entidades garantes del seguimiento, evaluación y control de la política; el segundo es la implementación de indicadores de impacto de los procesos, pues no se encuentra ni evidencia indicadores con capacidad de evaluar el impacto real de la gestión. En ese sentido, se puede afirmar que los indicadores usados para evidenciar los resultados solo obedecen al cumplimiento de las metas en términos numéricos, sin mayor análisis de los mismos ni muestra del impacto a nivel social. El tercero, es la falta de articulación en agendas de gobierno, es decir ese distanciamiento entre la política pública y los planes de desarrollo de los gobiernos; finalmente, el papel de los actores culturales del municipio no solo en la construcción de la política, sino en el proceso de ejecución de la misma, pues, como se pudo evidenciar, dicha falta de participación ciudadana contribuye de manera directa a que la política

planteada no tuviera mayor trascendencia y por ende como ya lo hemos mencionado, se quedará en el papel.

La realidad nos muestra que los esfuerzos por avanzar en la solución a estos problemas se va contemplando a un ritmo lento, debido a que los gobiernos locales continúan con las prácticas tradicionales en la ejecución de dichas políticas, anteponiendo sus intereses sobre los de las comunidades. Y aunque en la mayoría de los casos cada gobierno trata de implementar su gestión pública desde una mirada social, en ocasiones se presenta en un desaprovechamiento de los recursos y esfuerzos, afectando los procesos de construcción social.

Es así, como la ejecución de políticas públicas deja en evidencia que más allá de la intencionalidad de los gobernantes a la gran demanda que generan las acciones en el plano cultural, se hace necesario buscar la optimización de recursos y alcanzar resultados significativos de impacto en las comunidades. De esta manera se requiere replantear estas prácticas de gobernar, generando espacios de participación y construcción comunitarias de las políticas públicas orientadas a promover una cultura de oportunidades reales de participación, gestión, decisión, convivencia y creación colectiva con el ánimo de trascender el activismo, desarrollando procesos de investigación cultural participativa y acciones de formación y cualificación de comunidades.

El verdadero reto se concentra entonces, en ir generando espacios de participación constante, en el que se plantee de forma reiterada salidas a la problemática que se repite de forma constante en el Municipio. Si bien, este ejercicio se ha ido adelantando con diferentes organizaciones culturales independientes, se le apuesta a llevar diversas propuestas sobre la mesa en conjunto con las instituciones para que se trabaje de manera mancomunada en las cuatro problemáticas planteadas desde esta investigación. Entre ellas se ha planteado, unos mecanismos bajo los cuales se puede direccionar el análisis de la evaluación de la política municipal desde los ya mencionados indicadores de impacto, estos obedecen a una evaluación de la conceptualización y del diseño, la evaluación de la implementación, la evaluación de la eficacia o impacto y la evaluación de la eficiencia de los programas. Adicional a esto, cabe mencionar que dada la coyuntura que atraviesa el país, se han adelantado diálogos entre las instituciones gubernamentales, para incluir dentro de las agendas de gobierno diferentes apuestas eficientes y eficaces desde la cultura para la mitigación de las carencias sociales que afrontan diversos sectores sociales del Municipio de Yumbo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo Municipal No.015 del 06 de octubre del 2010, por medio del cual se adopta el Plan Decenal de Cultura de Yumbo 2010-2020
- Acuerdo No. 001 del 19 Abril de 2010, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal “YUMBO MISIÓN DE TODOS” para el periodo 2010 – 2011, - Felipe Adolfo Restrepo Gómez, Alcalde del Municipio de Yumbo.
- Acuerdo No. 002 Mediante el cual se adopta el Plan de Desarrollo 2016 – 2019 “YUMBO TERRITORIO DE OPORTUNIDADES PARA LA GENTE” - Carlos Alberto Bejarano Castillo, Alcalde del Municipio de Yumbo.
- Acuerdo No. 007 del 05 de junio /2020, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo “CREEMOS EN YUMBO” PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2020-2023 - Jhon Jairo Santamaría Perdomo, Alcalde del Municipio de Yumbo.
- Acuerdo No. 010 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal 2012 – 2015 – YUMBO, GARANTÍA COLECTIVA” - Fernando David Murgueitio Cárdenas, Alcalde del Municipio de Yumbo.
- Aguilar Astorga y Lima Facio: ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Alcaraz, A. O., Gómez, M. R., & Contini, P. (2015). Las políticas culturales y el concepto de cultura. Etnografía de un evento festivo intercultural. *Antropología Experimental*, (15).
- Alzate, S. A. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. In *Revista Forum* (Vol. 1, No. 1, pp. 95-111). Sede Medellín. Departamento de Ciencia Política.
- Arroyave Alzate, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Forum. Revista Departamento Ciencia Política*, 1(1), 95–111.
- Barbieri, N., Partal, A., y Merino, E. (2011). Nuevas políticas, nuevas miradas y metodologías de evaluación: ¿cómo evaluar el retorno social de las políticas culturales? *Papers: Revista de Sociología*, 96(2), 477–500.
- Bayardo, R. (2013). Políticas culturales y economía simbólica de las ciudades: "Buenos Aires, en todo estás vos". *Latin American Research Review*, 100-128.
- Boneti, L. W. (2006). *Políticas públicas por dentro*. São Geraldo: Editora Unijuí.
- Ceballos Arévalo, M. A., Quiñones Valero, A., Castro Agudelo, S. J., Manrique Zuluaga, V., & González Quintero, R. (2017). Plan decenal de cultura 2016-2026 del departamento de Cundinamarca: convenio de asociación 226 de 2015 entre el IDECUT y la Universidad Sergio Arboleda.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), Panorama de la gestión pública en América Latina, en la hora de la igualdad, <http://hdl.handle.net/11362/3956>
- Cobb, Roger y Elder, Charles, 1972, *Participación en la política estadounidense: la dinámica de la construcción de la agenda*.
- Compendio de Políticas culturales, Germán Rey (coordinador), Bogotá: Ministerio de Cultura, 2010 Impacto de las industrias culturales en el PIB, Bogotá: Secab y Ministerio de Cultura, 2003, Germán Rey, Industrias culturales, creatividad y desarrollo, Madrid: AECID, 2009.
- Cuervo, Jorge Iván. (2007). "Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión de los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)". En: *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cuervo, Jorge Iván. (2007). "Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión de los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)". En: *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- De Antioquia, G. (2006). Plan departamental de cultura 2006-2020. *Recuperado el 30*.
- De Colombia, C. P. (1991). Constitución política de Colombia. *Bogotá, Colombia: Leyer, 1*.
- DE CULTURA, C. M. (2018). COMPENDIO DE POLÍTICAS CULTURALES. DOCUMENTO DE DISCUSIÓN 2009.
- Dolan, P., Hallsworth, M., Halpern, D., King, D., & Vlaev, I. MINDSPACE: Influencing behaviour through public policy. 2010. *Cabinet Office and Institute for Government, London, UK*.
- Dussauge, Mauricio, 2018, *Implementación de Políticas Públicas: Una mirada a 45 años de discusiones académicas*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), (p. 3 y 4).c
- Echegaray, P. C., Chiu, L. D., Quispe, R. G., Carrera, A. L., & Prado, W. S. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA CULTURAL EN EL CENTRO CULTURAL DE ESPAÑA DE LA CIUDAD DE LIMA, PERÚ (1996-2018) ANALYSIS OF THE CULTURAL POLICY IN THE CULTURAL CENTER OF SPAIN OF THE CITY OF LIMA, PERU (1996-2018).
- *García Sánchez, Isabel (2007). La nueva gestión pública: evolución y 27 de enero tendencias. Presupuesto y Gasto Público 47/2007: 37-64*
- Grau, M., Íñiguez-Rueda, L., & Subirats, J. (2010). La perspectiva sociotécnica en el análisis de políticas públicas. *Psicología Política*, 41, 61-80.

- Gutiérrez Ossa, J. A., Restrepo Avendaño, R. D., & Zapata Hoyos, J. S. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *Revista CES Derecho*, 8(2), 333-351.
- Introducción al análisis de políticas públicas / Fernando Martín Jaime ... [et.al.]. - 1a ed. - Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013. 240 p. ; 24x17 cm. - (Manuales)))
- Lee, M. I. G. (2008). Reseña de" Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación" de André-Noël Roth Deubel. *Revista Opera*, (8), 202-204.
- Lladó, A. P., & Masó, P. S. (2012). Sistema de indicadores para políticas municipales culturales: una herramienta de evaluación. *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, (24), 117-139.
- Lladó, A. P., & Masó, P. S. (2012). Sistema de indicadores para políticas municipales culturales: una herramienta de evaluación. *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, (24), 117-139.
- Lobelle Fernández, Gretel. (2017). Public Policies: notes and reflections. *Alcance*, 6(14), 81-96. Recuperado en 31 de mayo de 2021, de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2411-99702017000300006&lng=es&tlng=en.
- Medellín Torres, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Cepal.
- Muller, Pierre. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Navarrete Yáñez, Bernardo, & Figueroa Rubio, Pamela (2013). LOS PROBLEMAS DE LA IMPLEMENTACIÓN TOP-DOWN A NIVEL LOCAL. UN ESTUDIO DE CASO SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 13(20),81-109.[fecha de Consulta 31 de Mayo de 2021]. ISSN: 1666-4124. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530224003>
- Navarro, C. (2008). El estudio de las políticas públicas.
- Olmos Alcaraz, A., Rubio Gómez, M., & Contini, P. (2015). Las políticas culturales y el concepto de cultura. Etnografía de un evento festivo intercultural. *Antropología Experimental*, (15). <https://doi.org/10.17561/rae.v0i15.2635>
- Roth, André Noël. (2004). *Políticas públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, André Noël. (2010). "¿Política, Programa o Proyecto?" Boletín *Política Pública Hoy*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. En: [http://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/documentos/Boletin Política Pública Hoy 08 .pdf](http://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/documentos/Boletin%20Política%20Pública%20Hoy%2008.pdf)
- Tassara, Carlo. (2014). Políticas públicas, cohesión social y desarrollo local: La experiencia europea y los aportes de la cooperación euro-latinoamericana. *Perfil*

de *Coyuntura Económica*, (23), 15-36. Retrieved January 30, 2021, from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-42142014000100002&lng=en&tlng=es.

- Torres, J., & Santander, J. (2013). Introducción a las políticas públicas. *Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf.
- Vaquero, B. R. (2007). La implementación de políticas públicas. *Díkaion*, 21(16), 135-156.
- Vargas Arévalo, Cidar (2007). ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. *PERSPECTIVAS*, (19),127-136.[fecha de Consulta 30 de Enero de 2021]. ISSN: 1994-3733. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4259/425942453011>
- Vargas, Alejo (2001). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.
- Yumbo, Alcaldía Municipal. Acuerdo No. 008 de 2008 por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Municipal de Yumbo “DIGNIDAD Y PROGRESO” (2008-2011), Ferney Humberto Lozano Camelo - Alcalde del Municipio de Yumbo.