

PENSAR EL PLAN DE DESARROLLO CULTURAL DE MEDELLÍN

Una Experiencia de Articulación de Actores

MARIBEL DÍAZ PÉREZ

Asesora:

Paola Andrea Escobar Blanco

Profesores:

Adolfo Eslava Gómez

Germán Valencia Agudelo

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE CIENCIAS Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE HUMANIDADES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
2015**

RESUMEN

El siguiente caso de estudio presenta el análisis de cómo fue la articulación de los distintos actores en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Cultural de Medellín 2011–2020. Proceso que tuvo como una de sus características distintivas el hecho de haber sido concebido mediante un proceso participativo amplio de representantes de distintas instituciones, organizaciones, colectivos y proyectos de cultura en la ciudad.

En él se determinaron los principales aspectos de esta articulación, cuáles fueron los actores, sus características, las tensiones, los aciertos y desaciertos a la luz de la teoría de redes y el enfoque de *policy network* o red de política. Esto, para explicar que los espacios formales para la articulación de los actores dispuestos por el gobierno local para la formulación del Plan no lograron convocar a todos los actores (diversidad de enfoques) necesarios y muestra los intereses de solo unos sectores de la cultura. Para esto se hizo una revisión detallada de la teoría de las redes de política, se estudió la documentación que soporta la formulación del plan: sistematizaciones, videos, documentos de soporte y el mismo documento del Plan, y también se abordaron algunos actores relacionados con la formulación del plan y con el sector.

PALABRAS CLAVE: Políticas públicas, actores, red de política

ABSTRACT

The following case study shows the analysis of how the different actors of the city of Medellin participated in the development of the Cultural Development Plan 2011-2012. As one of its most distinctive characteristics, this plan was conceived through the participation of different representatives of various institutions, organizations, groups and cultural projects in the city.

This study brings together the different aspects of how the different actors deal among them, their characteristics, troubles, achievements and mistakes under the Networking Theory and the Policy Network approach. This case study was carried out in order to explain that the formal

spaces for the bringing together of the different actors given by the local government for the Plan's conception failed in putting together all the necessary actors (Approaches Diversity) and it shows the interests of just some cultural sectors. In order to carry out this case study, a detailed revision of the Political Networking Theory was made, all the documents that support the plan's conception were studied: videos, support documents, systematizations and the Plan itself. Finally some sectors related to the Plan's conception were also interviewed.

KEY WORDS: *Public policies, actors, political networking.*

PENSAR EL PLAN DE DESARROLLO CULTURAL DE MEDELLÍN

Una Experiencia de Articulación actores¹

Por Maribel Díaz Pérez²

INTRODUCCIÓN

Desde 2007 el Municipio de Medellín empezó a liderar un ejercicio de planeación del desarrollo cultural en la ciudad que orientara las acciones en este sentido en la década siguiente. Dicho ejercicio inició con la formulación de un documento base en el que se reunieron diagnósticos, planes, lineamientos y definiciones desde la norma, del desarrollo de la cultura en Medellín. Desde finales de 2009 y en 2010 se desarrolló una agenda continua de formulación del Plan de Desarrollo Cultural de Medellín 2011-2020, con una apuesta importante por lograr una amplia participación de los distintos actores de la cultura en la ciudad, mediante talleres, foros, asambleas en las comunas, y distintos eventos, en los que se convocó a colectivos culturales, artistas, gestores, líderes comunitarios y organizaciones sociales, todos representados en el Consejo Municipal de Cultura, principal instancia de planificación y decisión en el ámbito cultural en la ciudad. Es así como la participación dada a los distintos actores aparece como una de las características más sobresalientes de este plan, según los documentos de registro de la experiencia.

Sin embargo, como este, es frecuente encontrarse con ejercicios de planeación estratégica y de definición de políticas públicas que, a pesar de declarar en la metodología una amplia participación de actores, no logran convertirse en referentes para el actuar público y privado debido a la manera en que se dieron las dinámicas de participación: convocatoria, intereses, nivel de incidencia de los grupos de interés, momento político.

¹ Este artículo es el trabajo de grado para optar al título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas. Escuela de Ciencias y Humanidades, Departamento de Humanidades. Universidad Eafit. Medellín- Colombia. 2015. Asesora: Paola Andrea Escobar Blanco, Abogada, Especialista en Derecho Público, M.A Estudios para el Desarrollo.

² Comunicadora Social- Periodista y Especialista en Gestión de Programas para la Cooperación Internacional al Desarrollo, de la Universidad de Antioquia.

El tema de la participación y articulación de actores es de recurrente interés en el análisis de las políticas públicas y de los asuntos de gobierno, pues mucho se habla, desde la teoría, de su importancia en los ejercicios de planificación y definición de estas. Y se ha comprobado, desde la práctica, que parte del éxito o del fracaso de estas reposa en la manera en que fueron formuladas y en qué tanto los distintos actores se identifican con lo que allí se traza, con las problemáticas y también con las soluciones. Identificación que se logra cuando las personas, organizaciones, agremiaciones, sienten que tuvieron algo que ver en la etapa de formulación y que ahí están reflejados sus intereses. (Gramberger, 2006). Es así como a esta etapa en el ciclo de la gestión de políticas públicas se le ha atribuido una incidencia en los niveles de apropiación, en la implementación y en la legitimidad que pueda o no tener.

En este sentido, Lindblom (1991), en su texto *El proceso de elaboración de políticas públicas*, habla sobre los grupos de interés y de sus actividades como

“... todas las interacciones a través de las cuales los individuos y grupos privados sin autoridad gubernamental pretenden influir en las políticas públicas, junto con las interacciones e influencias de los funcionarios del gobierno que van más allá del uso directo de su autoridad. Realizando estas actividades, los grupos privados, individuos y grupos gubernamentales, juegan un papel indispensable en la formulación de las políticas públicas. Ellos también provocan dificultades...”
(p. 110)

Este caso de estudio se centra en el análisis de cómo fue la articulación de los distintos actores en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Cultural de Medellín 2011-2020. Y es aquí donde se enfoca la pregunta principal. En él se busca determinar cuáles fueron los actores, las características de estos actores y la manera en que se articularon, las tensiones, los aciertos y desaciertos a la luz de la teoría de redes y el enfoque de *policy network*. Y se hace la aproximación al caso con la hipótesis que los espacios formales para la articulación de los actores dispuestos por el gobierno local para la formulación del plan de desarrollo cultural de Medellín, no lograron convocar a todos (diversidad de enfoques) necesarios para el plan y muestran los intereses de solo unos sectores de la cultura.

Para realizar el análisis de cómo fue la articulación de los actores en la formulación de este Plan, la búsqueda se centró en dos categorías: el actor, entendido como aquél que actúa en un

proceso de política pública, que tiene un interés especial, que impacta, incide y genera cambios (Boussaguet, Jacquot, & Ravinet, 2009). Para Subirats y Dente (2014) simplemente aquellos que llevan a cabo las acciones relevantes. Y la articulación de estos en este proceso de formulación, es decir, los actores en interacción, sus recursos, sus intereses y la manera como estos se expresan en los resultados del proceso.

Para el análisis de la articulación de los actores en este proceso, el caso de estudio se ha enfocado en aspectos como las metodologías y estrategias usadas por el Municipio de Medellín en las convocatorias, en el desarrollo de los talleres, eventos, reuniones y grupos de discusión en la etapa de formulación del Plan de desarrollo y al final, la manera en que todas estas discusiones se recopilaron y fueron expresadas en el documento del plan de desarrollo.

Este caso de estudio es abordado desde el análisis conceptual, basado en fuentes secundarias y primarias:

- Documento del Plan de Desarrollo Cultural de Medellín 2011-2021
- El documento de registro de la experiencia de formulación del Plan de Desarrollo
- Memorias de eventos, talleres y discusiones del Plan de Desarrollo Cultural
- Videos, noticias y comunicados de prensa del proceso de formulación del Plan.
- Documento de reflexión sobre la metodología del Plan.
- Entrevista a miembros del equipo líder de la formulación del Plan y a otros actores del sector cultural de Medellín.

En los documentos particularmente, se analiza cómo se refleja la articulación y los recursos de los actores y las tensiones que allí se pudieron generar. Y las entrevistas sirvieron para obtener información que permitió contrastar la lectura que se hizo de los documentos, con las opiniones de quienes participaron.

Con base en la clasificación planteada por Coller (1999) este es un caso en el que se estudia un proceso, con un alcance específico y de naturaleza ejemplar, pues buscará demostrar la teoría de las redes de políticas contrastada con la manera en que se articularon los actores en proceso de formulación del Plan.

LA BÚSQUEDA TEÓRICA

Para analizar la articulación de los actores en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Cultural de Medellín 2011–2021 nos encaminamos por el grupo de teorías denominadas mixtas o intermedias (Roth, 2002), que explican la acción pública y las políticas públicas de una manera integral, consideran la incidencia en estas de distintos factores tanto internos como externos, y las conciben como un proceso complejo y en el que es más acertado hablar de interrelaciones y de interdependencias entre los actores. El Estado y la sociedad, lo privado y lo público en una especie de horizontalidad. Y es aquí precisamente donde estas teorías se diferencian de los otros grupos referenciados por Roth, en las que se encuentran aquellas centradas en la sociedad y las centradas en el Estado.

Las primeras, la teorías centradas en la sociedad, consideran que el “estado de las relaciones de fuerza entre, según unos, las diferentes clases, fracciones de clases o naciones, y según otros, entre individuos y grupos, determina la elección de las políticas públicas” (Roth, 2002, p. 29). Aquí se incluyen los enfoques marxistas, neomarxistas y la “teoría de la dependencia”. También están los enfoques racionalistas (*rational Choice*), pluralistas, elitistas y de escogencia de elección pública (*public choice*). Estas teorías subestiman la incidencia que pueden tener las instituciones públicas y sus distintos actores en la formulación de políticas públicas. Las teorías centradas en el Estado, por su parte, ponen al Estado independiente de la sociedad y le dan autoridad como decisor y proveedor de políticas públicas. Si las anteriores teorías minimizan la incidencia de las instituciones públicas, estas, por el contrario, minimizan el poder y la participación que pueden tener los actores externos al aparato del Estado en las políticas públicas. El llamado Estado monolítico.

Pero la dinámica de negociación y de toma de decisiones en las políticas públicas es mucho más compleja y diversa. Se formulan y se ejecutan de manera diferente y esto implica nuevas maneras de leer y explicar el proceso. Nos enfrentamos a un panorama con una agenda pública distinta, con intereses privados que se mueven e inciden de manera intencionada, con multiplicidad de actores, dotados de recursos que los ponen en un nivel de interacción especial con el Estado y que les permiten negociar sus intereses de manera diferente. Las relaciones no

son necesariamente formales ni verticales. No es una línea, se dibuja más como un entramado. De ahí que este análisis tome el camino de las teorías mixtas, grupo en el que se suscriben el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo, el análisis de redes y la teoría de la acción. Para este caso se tomará la vía de las **teorías de redes**. Según Roth las políticas públicas se conciben, en este enfoque, como “el resultado de interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua y en donde las jerarquías reales no siempre son las que formalmente están establecidas. Cada política, por su singularidad, tendrá una red distinta de actores que el analista tratará de descubrir.” (2002. p. 33).

En la teoría de redes son tres los enfoques que la fundamentan: las coaliciones (*advocacy coalitions*), la comunidad de política (*policy community*) y la red de política (*policy Network*), y es este último enfoque en el que se centrará el análisis del caso. Una de las características de las redes de política es que se aproximan mucho más a la teoría pluralista y se concentran en las relaciones entre los grupos de interés como actores clave en las decisiones de políticas, entendiendo la dinámica como un proceso complejo, en el que las jerarquías no son siempre claras. Porras (2001) las define como una

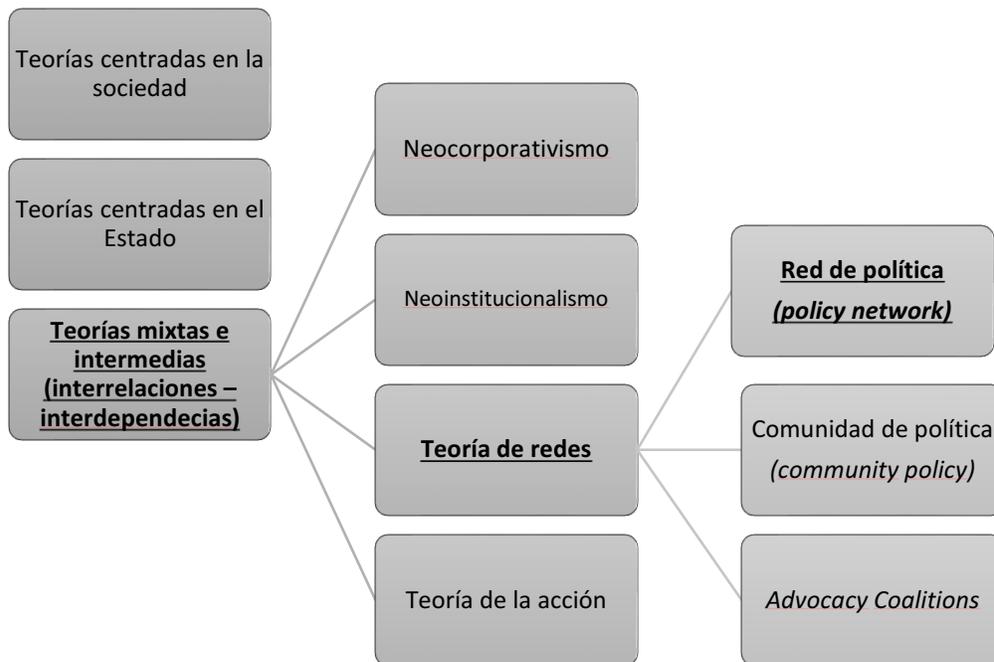
“estructura configurada por los vínculos, más o menos estables, que mantienen un determinado número de actores públicos y privados, que intercambian recursos, materiales e inmateriales, en razón de su mutua dependencia en el proceso de formulación, decisión y ejecución de la políticas públicas al interior de un determinado ámbito sectorial o subsectorial” (p.723).

A propósito del análisis de redes y en la búsqueda de aportar a un modelo de redefinición del concepto, Gabriel Jaime Vélez, en el ensayo *Redes de Políticas públicas, una mirada estructural a la toma de decisión estatal*, afirma que el análisis de redes

“permite describir la capacidad de influencia que un sujeto u organización puede ejercer en otro a partir de su posición estructural, que en otros términos, puede traducirse como poder para afectar la toma de decisiones. También da cuenta de la fuerza o debilidad de un proceso de acción colectiva, emprendido para influir la agenda de políticas públicas” (Vélez. 2007, p. 104).

y que la participación de múltiples actores en la toma de decisiones no necesariamente representa una acción colectiva, sino más bien la “creciente interdependencia entre actores que no necesariamente tienden a desarrollar relaciones paritarias” (Vélez. 2007, p. 105)

El siguiente esquema da cuenta de la ruta seguida en la base teórica del caso:



Elaboración propia, basada en Roth (2002)

Retomando al profesor e investigador Porras (2001), él recoge y resume tres tipos de orientaciones en la definición de las redes de políticas. Uno, basada en planteamiento de Marsh y Rhodes, que categoriza las relaciones entre los actores según su nivel: micro, para las relaciones interpersonales, meso para las relaciones interorganizacionales, entre los grupos de interés y el gobierno; y macro, para las relaciones institucionales. Dos, que considera la red de políticas como una forma de gobierno (gobernanza), que se basa en sociedades con fragmentación de intereses y perspectivas. Y un tercero, describe las estructuras desde las interrelaciones y describe la toma de decisiones como “un conjunto de grupos de intereses fragmentados, que se mueven constantemente en el tiempo, según las características de contexto” (Porras, 2001, p. 724). Además, afirma que el punto de partida en el análisis de cualquier tipo de red de políticas públicas es la delimitación de sus actores y del tipo de relaciones que van a ser considerados en el estudio.

Para hablar de tipos de redes de políticas públicas, las clasificaciones más frecuentes que se encuentran en la literatura son: la comunidad política y la red temática. La comunidad política tiene un número restringido de participantes, con una estructura formal e institucionalizada, en la

que hay consenso en los intereses. Es cerrada y generalmente con una gran influencia en lo público. La red temática por su parte, está conformada por un grupo abierto, generalmente con un número alto de participantes, entre los cuáles no hay consenso, sirven más como herramienta de consulta en las políticas públicas (Porras, 2001). De ahí que este caso se acoja a este último tipo de red. Esta clasificación se ilustra de la siguiente manera:

Tipología de redes de políticas públicas

Dimensiones de la Red de políticas	Comunidad política	Red temática
Miembros		
Tamaño Número de intereses	Restringido Dominio de un tipo de interés	Abierto Amplia gama de intereses
Relaciones		
Densidad Intensidad Estabilidad Tipo de relaciones	Alta Alta Alta Verticales	Baja Baja Variable Horizontales
Fronteras		
Autonomía	Alta	Baja

Tomado de (Porras, 2001)

Como ya dijimos antes, el enfoque de redes de políticas permite explicar esa articulación de los actores, la dinámica de esa relaciones, los recursos con lo que cada actor interactúa, y sus roles. Y para eso es preciso adentrarse un poco más en la definición de los actores y las características que definen la articulación.

Actores en política pública

Según Emiliano Grossman, en el *Diccionario de políticas públicas*, el término actor en políticas públicas, designa a aquel que actúa tanto a nivel individual como colectivo. "... debe ser capaz de llevar a cabo una acción estratégica, (...) es necesario que la acción emprendida tenga repercusiones tangibles sobre el proceso de una política pública específica." (Boussaguet et al. 2009. p.33). Dente y Subirats (2014) hacen una advertencia importante en este sentido, y es que al ligar el actor a la acción relevante, al impacto, a la incidencia, no se está dejando por fuera lo que se genera cuando un actor no participa y sienta posición con eso, con lo cual ya está

teniendo un efecto en la política pública. Los actores de las políticas públicas son diversos, dependen del tema o sector de la política y cambian con el tiempo, con los momentos políticos, con los intereses, están relacionados con el nivel de impacto que la política tenga en sus vidas y entornos, y su incidencia depende de factores internos del actor y de las estructuras del Estado en un momento dado. En cada una de las políticas públicas es distinta la configuración de los actores, quiénes intervienen, cómo se relacionan y qué tanta posibilidad de incidencia tienen o no. El número y los tipos de actores que intervienen ha venido en aumento de la mano de los nuevos enfoques de gobierno y de la acción pública y esto ha hecho que sea mucho más complejo definirlos.

Para este análisis de política pública nos enfocaremos en los actores colectivos y no en los actores individuales, en tanto que estos últimos son más difíciles de identificar, no representan intereses de grupos, y no son protagónicos en los procesos de toma de decisiones, salvo muy particulares excepciones (Dente y Subirats. 2014). Estos autores definen los actores colectivos como un conjunto de sujetos con mecanismos estables y fuertes de interacción entre quienes lo integran, que pueden asegurar que quien hable en su nombre representa los intereses y los objetivos de una unidad superior (p.76). Patrick Le Galés, los describe como aquellos que tienen un sistema de toma de decisiones colectivas, con intereses comunes, con mecanismos de integración, con representación interna y externa y con capacidad de innovación. (Citado en Boussaguet et al. 2009). Sharpf, por su parte, hace una clasificación de ellos con base en características como el control de los recursos y los objetivos. Citado en (Boussaguet et al. 2009. p.35):

		Referencia de la orientación de los actores	
		Objetivos disímiles	Objetivos comunes
Control de recursos	Separado	Coalición <i>(El actor colectivo más frágil)</i>	Movimiento
	Colectivo	Club <i>(le da mayor dificultad actuar como actor individual)</i>	Asociación <i>(actúa más como actor individual)</i>

Cuadro con notas propias en cursiva. Tomado de (Boussaguet et al. 2009. p.35)

Elementos para la articulación

Para definir los elementos de la articulación de los actores es necesario guiarse por algunos aspectos clave de análisis y caracterización que hacen Dante y Subirtas (2014), que los dibujan, de entre otras características, desde los recursos con los que actúan, los tipos de acción y los roles que desempeñan. Una clasificación muy valiosa a la hora de analizar la articulación de los actores en un proceso de formulación de política pública, determinar lógicas de actuación y reconstruir el proceso de toma de decisiones. Los recursos de acción están relacionados con el efecto que el actor pueda tener en las decisiones de las políticas, la capacidad de obtener resultados, de tener influencia en quienes toman las decisiones, en esa medida, tener cierta capacidad de control y de transformar comportamientos. Dente y Subirats (2014) resaltan cuatro tipos de recursos necesarios para el análisis: los políticos, los recursos económicos, los recursos legales y los recursos cognitivos.

Los recursos políticos “consiste en la cantidad de consenso que un actor es capaz de poner en movimiento” (Dente y Subirats, 2014, p. 86). Por su carisma, prestigio, identificación ideológica, reconocimiento de las capacidades cognitivas, percepciones. Los recursos económicos y financieros, son útiles para influenciar sobre los comportamientos y decisiones. Es una herramienta de negociación con mucha fuerza y puede estar representada en incentivos, subvenciones, impactos por cambios en las regulaciones, por no hablar de prácticas corruptas. Los recursos legales, por su parte, tienen que ver con las facultades, las leyes que tiene a favor o las que puede poner a su favor. Este tipo de recursos da mucho poder a quien tiene facultades y competencias en la definición y/o modificación de normas. Y los recursos cognitivos que funcionan principalmente en aquellos temas muy técnicos y complejos y de ahí la necesidad de contar con actores con conocimientos específicos, con información, que conozcan los modelos, que interpreten y que tengan conocimiento de los procesos.

Las características y recursos de actores como las organizaciones sociales, los colectivos, las federaciones, las asociaciones, hacen que hoy sea más difícil la formulación de una política pública sin la participación de ellos y de hecho, esa participación es cada vez más cualificada. Ellos, los actores externos al Estado, llegan a la mesa con temas concretos de discusión y con propuestas de solución a los problemas que busca impactar la política pública. Hay unos actores

mejor preparados que proponen y ejecutan debates muy calificados a los que el Estado tiene que responder y, de hecho, esto hace que se considere y valore mucho más el conocimiento especializado que tienen algunos de ellos, los invitan y les dan una participación protagónica en la definición de políticas públicas. Todo esto hace que el peso de los recursos de los que hemos hablado mueva la balanza de manera particular a la hora de la toma de decisiones. Hoy, por ejemplo, recursos como el cognitivo tiene cada vez más incidencia en estos procesos.

Otro instrumento valioso para el análisis de los actores es la clasificación que los diferencia entre: actores políticos, actores burocráticos, aquellos que trasladan o representan intereses especiales, y aquellos que representan o trasladan intereses generales, y por último, los expertos (Dante y Subirats, 2014, p. 109). Se resumen en la siguiente tabla:

Tipos de actor	Características
Políticos	Basan su propósito en la representación de los ciudadanos, en la validez que esto tiene y el recurso que les da, pues representan un “consenso significativo”. Prestan mucha atención a la opinión pública y al impacto que sus decisiones tengan en la popularidad y aceptación de la que gozan. Quieren ser protagonistas.
Burocráticos	Las reglas legales le atribuyen una responsabilidad determinada en el procedimiento de adopción de las decisiones. Disponen de competencia formal para intervenir. Deciden a partir de la norma y de las competencias que tienen.
Intereses especiales	Las decisiones y elecciones de la política les impacta directamente: impactos positivos o negativos. Tomarán las decisiones que les traiga beneficios directos.
Intereses generales	Representan intereses o sujetos que no pueden defenderse por ellos mismos. No tienen legitimidad política. Generalmente son organizaciones de la sociedad civil.
Expertos	Poseen los conocimientos necesarios para estructurar el problema colectivo y/o formular las alternativas más adecuadas. También aquí se encuentran diferencias y debates entre los actores. Generalmente están como apoyo al actor político.

Elaboración propia basada en Dante y Subirats, 2014

Además de los recursos y de los tipos de actores, Dante y Subirats (2014) también hablan de los actores desde los roles y los definen como las funciones que desempeñan en un proceso de articulación y están relacionados con las acciones y los comportamientos de cada uno. Los roles pueden ser desempeñados por distintos tipos de actores y se definen así:

- El **promotor** es quien propone la necesidad de intervenir, la necesidad de formular una política pública. Se interesa por la identificación de una solución a un problema en

particular y persevera y pone grandes esfuerzos para lograrlo. El promotor puede compartir varias de las anteriores clasificaciones: ser político y portar intereses especiales, o ser un actor burocrático o un experto.

- El **director** es quien guía todas las fases de proceso. Debe favorecer la interacción y estimular a los actores a participar. En este sentido, debe conocer muy bien la dinámica del proceso de toma de decisiones y los actores implicados. Generalmente, el promotor y el director suelen ser los mismos.
- El **opositor** usa sus recursos para impedir transformaciones. Si sus recursos son muy fuertes logrará frenar procesos e incidir en las decisiones finales.
- El **aliado** está del lado del promotor y director. Da apoyo y puede ser un actor elegido premeditadamente por ellos. Valida, legitima, incide en la toma de decisiones.
- El **mediador** se define como un tipo de director que simplemente está interesado en favorecer acuerdos en aquellos procesos en los que hay conflictos de posiciones e intereses. Puede ser más una función que puede asumir el director en determinado momento. No es frecuente que sea un actor distinto.
- El **gatekeeper** (portero) es alguien capaz de bloquear el proceso mediante los recursos que controla. Porque controla la agenda legislativa o tiene recursos políticos muy fuertes.
- El **filtro** representa objetivos e intereses ajenos en el proceso. Participa en representación de otros y con los recursos de esos otros. No es muy frecuente esta figura y no tiene una incidencia mayor.

Consolidando gráficamente toda esta caracterización de los actores, propuesta por Dante y Subirats tenemos:



Gráfica basada en Dante y Subirats (2014)

EL CASO DE LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO CULTURAL DE MEDELLÍN 2011-2020

“Medellín se abre a la región, al país y al mundo, **articulando una red compleja de sentidos, significados, organizaciones, procesos y expectativas**, que permitirán que se fortalezca un gran proyecto cultural de ciudad para el presente decenio.” (Municipio de Medellín, 2015). Esta es la promesa que hace el Plan de Desarrollo Cultural de Medellín 2011-2020 en su presentación y en la que, de entrada, se reconoce la complejidad de un proceso de estas características, en este sector en particular. En él, se tuvo la participación directa de 3264 personas del sector cultural en lo que el Plan ha llamado consultas territoriales, consultas sectoriales, consultas focales y consultas temáticas. Todas actividades realizadas a finales de 2009 y en 2010 (Municipio de Medellín, 2015). El proceso tuvo una estructura liderada por el

Municipio de Medellín, mediante la Secretaría de Cultura Ciudadana, la Universidad de Antioquia como operadora-directora del proceso con un equipo de expertos y de apoyo logístico, y un grupo de asesores expertos nacionales e internacionales que acompañaron la formulación. Este nuevo plan llegaba a reemplazar el anterior que había sido formulado en 1990.

Y es que hablar del desarrollo cultural de una ciudad pone en escena un sin número de actores que son necesarios en la discusión de lo que debería ser el desarrollo de este sector en un territorio. Solo instancias como el Sistema Municipal de Cultura y el Consejo Municipal de Cultura, definido en la Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997) ya involucran una red amplia de organizaciones, sectores y enfoques. Miremos, por ejemplo, el Sistema Municipal de Cultura con el que el gobierno local buscaba contar con una plataforma para el fortalecimiento del sector cultural y artístico de la ciudad, y con un interlocutor que acompañara y asesorara el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos en el ámbito del desarrollo cultural. (Sistema Municipal de Cultura, 2011). La siguiente gráfica muestra la conformación de este Sistema que sirvió de plataforma para la formulación del Plan:



Gráfica tomada de Sistema Municipal de Cultura (2011)

Al ver la conformación de este sistema se ven claramente los actores involucrados, muy similar a lo que Porras (2001) hace referencia como red temática, conformada por un grupo abierto, generalmente con un número alto de participantes, entre los cuáles no hay consenso. El Sistema Municipal de Cultura, definido con este enfoque, se podría definir como una red, además de abierta, con una amplia gama de intereses, con una estabilidad variable y con una dinámica de relaciones horizontales, pero con una autonomía baja. (Porras, 2001)

Otro aspecto que muestra la gráfica tiene que ver con los que no están incluidos: instancias como el Concejo Municipal como corporación pública, y otros que fueron detectados por las entrevistas y por el análisis de los documentos, tales como los nuevos habitantes de la ciudad, para nombrar a la comunidad de desplazados que empieza a habitar el territorio. También faltaron los empresarios, representados en las fundaciones empresariales que tienen a la cultura como uno de sus focos de actuación, quienes son actores importantes en la medida en que hacen una presencia muy fuerte en las organizaciones culturales de la ciudad, mediante el liderazgo de sus juntas directivas y la financiación de proyectos e instituciones culturales en Medellín. Estos actores mencionados no se ven en este esquema del Sistema Municipal de Cultura, pero tampoco se evidencian en los lineamientos del Plan.

Para adentrarse en el análisis sobre la articulación de los actores en este proceso, se tomó como camino los lineamientos teóricos que hemos venido recorriendo sobre las redes de políticas públicas y en ellas, los actores y los atributos que definen la articulación. Esto pone el reto de identificarlos claramente, un grupo bastante grande, en el que sus miembros tienen intereses, niveles de organización y de desarrollo, de representatividad institucional y expectativas muy disímiles, tal y como el mismo plan lo explica. Se hace entonces una clasificación basada en los tipos, roles y recursos que proponen Dente y Subirats en su texto sobre Decisiones Públicas (2014) que fue de gran utilidad para identificar los elementos que definen la articulación.

Leer el documento de los lineamientos que sirvieron de base para las consultas y discusiones y el texto del Plan mismo, da cuenta de un ejercicio juicioso de reflexión, muy bien asesorado por expertos nacionales e internacionales, con una mirada integral de la realidad de la ciudad y también de los retos del desarrollo cultural en el mundo. Casi un centenar de eventos entre foros,

talleres, mesas de trabajo dan cuenta de un esfuerzo por reunir a todos los actores y construir con ellos una apuesta cultural para la ciudad. Esta es la gráfica en la que se muestra el proceso de consulta:

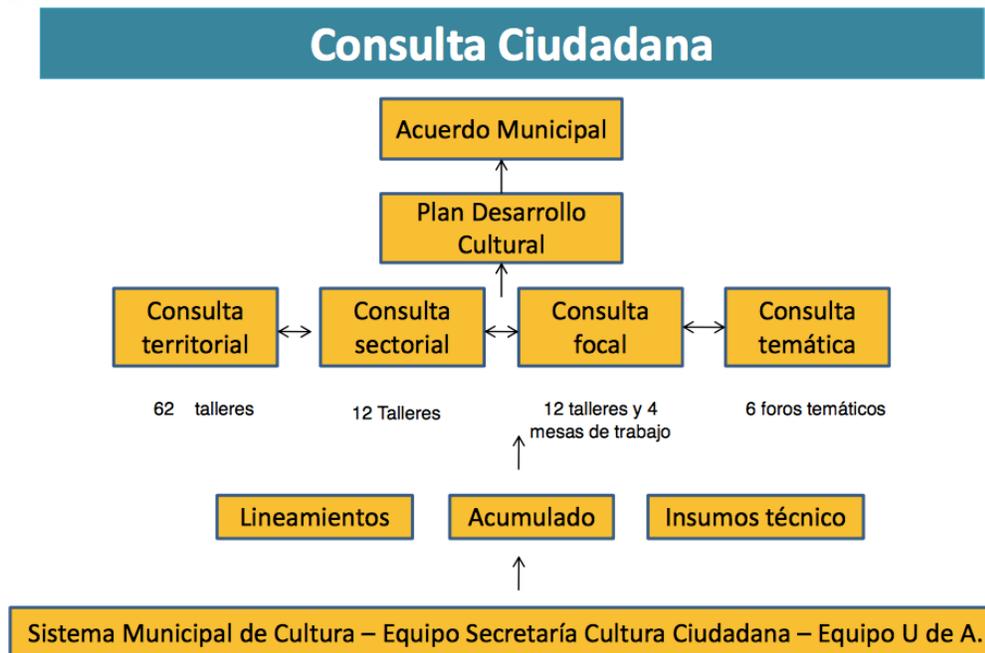


Gráfico tomado de Municipio de Medellín (2015)

Como se puede observar en este esquema, se hizo un esfuerzo de convocatoria y por abrir espacios de participación diversos, basados en lineamientos, insumos acumulados y de carácter técnico necesarios para propiciar las discusiones. Ahora miremos los actores y sus características según lo planteado por Dante y Subirats (2015) en la que se definen para cada uno el tipo de acción, los recursos con los que entra a jugar en la articulación y los roles que tienen. Para realizar esta caracterización, se tuvo como base la agrupación de los actores que hace el Sistema Municipal de Cultura (ver gráfica). Para el caso de los consejos de corregimientos y consejos zonales y grupos artísticos, se nombran como grupo para efectos de atribuirles los recursos y roles, aunque su representación en las discusiones sea distinta. Además, adicionamos al Concejo Municipal y al grupo de expertos asesores nacionales e internacionales, como necesarios para efectos del análisis, toda vez que es comprobable el papel que juegan en todo el proceso.

ACTOR	TIPO DE ACCIÓN	RECURSOS	ROL
Municipio de Medellín – Secretaría de Cultura Ciudadana	Político Burocrático	Políticos Legales Económicos	Promotor Director
Asesores nacionales e internacionales	Expertos	Cognitivos	Aliado Mediador
Universidad de Antioquia	Intereses generales Expertos	Cognitivos	Director
Consejo Municipal de Cultura	Político Intereses especiales	Políticos	Opositor o Aliado <i>Gatekeeper</i>
Consejos Corregimentales	Político Intereses especiales	Políticos	Opositor o Aliado <i>Gatekeeper</i>
Consejos Zonales	Político Intereses especiales	Políticos	Opositor o Aliado <i>Gatekeeper</i>
Sectores artísticos	Políticos Intereses especiales	Políticos Cognitivos	Opositor o Aliado <i>Gatekeeper</i>
Población afro	Políticos Intereses especiales	Políticos	Opositor o Aliado <i>Gatekeeper</i>
Consejo Municipal de Juventud	Políticos Intereses especiales	Políticos	Opositor o Aliado <i>Gatekeeper</i>
Cajas de Compensación Familiar	Intereses especiales Intereses generales	Cognitivos	Opositor o Aliado <i>Gatekeeper</i> Mediador
Filial de Monumentos	Políticos Intereses especiales	Políticos Cognitivos	Opositor o Aliado <i>Gatekeeper</i>
Jefes de núcleo	Intereses generales	Cognitivos	Opositor o Aliado <i>Gatekeeper</i>
Personerías escolares	Intereses generales	NA	NA
Población indígena	Políticos Intereses especiales	Políticos	Opositor o Aliado <i>Gatekeeper</i>
Bibliotecas	Intereses especiales	Cognitivos	Opositor o Aliado <i>Gatekeeper</i>
Medios Ciudadanos	Interese especiales	Políticos	Promotor Opositor o Aliado <i>Gatekeeper</i>
Sector artesanal	Intereses especiales	Cognitivos	Opositor o Aliado <i>Gatekeeper</i>

ACTOR	TIPO DE ACCIÓN	RECURSOS	ROL
Oficinas de extensión cultural IES ³	Intereses generales	Cognitivos	Mediador Aliado
Población en situación de discapacidad	Intereses especiales	Políticos Cognitivos	Opositor o Aliado <i>Gatekeeper</i>
Museos	Políticos Intereses especiales	Políticos Cognitivos	Opositor o Aliado <i>Gatekeeper</i>
Investigadores	Experto	Cognitivos	Opositor o Aliado <i>Gatekeeper</i>
ONG Culturales	Políticos Intereses especiales	Políticos Cognitivos	Opositor o Aliado <i>Gatekeeper</i>

Caracterización basada en Dante y Subirats (2014)

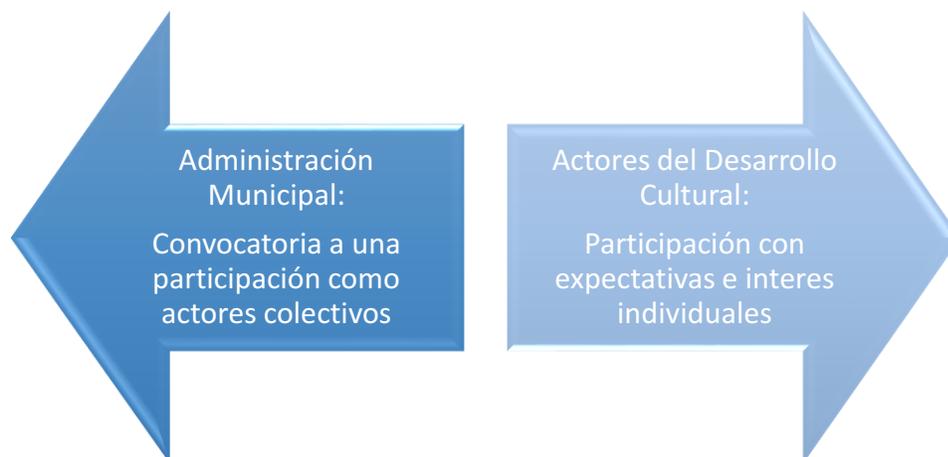
Acercando la lupa al Consejo Municipal de Cultura es necesario decir que si bien es una instancia formal muy reconocida por la norma, está muy poco posicionada en algunos sectores de la cultura en Medellín como órgano de representación (M.R. Machado, comunicación personal, 30 de octubre de 2015). Esta instancia, a pesar de haber sido el actor colectivo más nombrado en los documentos de este ejercicio de formulación de política pública, no representó los intereses de sectores, redes, colectivos culturales, nombrados como sus miembros. Con base en lo planteado por Dante y Subirats (2014), el Consejo Municipal de Cultura no se comporta siempre como un actor colectivo que representa unos intereses comunes, y se suele presentar, en cambio, como un espacio para potenciar la participación e incidencia de actores individuales. Frente a las clasificación de actor colectivo hecha por Scharpf (Citado en Boussaguet et al. 2009), el Consejo Municipal de Cultura responde más claramente a una coalición en tanto que los representantes de las organizaciones que lo conforman tienen objetivos disímiles y tienen control de los recursos de manera separada. Condición que los hace débiles a la hora de llegar a un proceso de construcción que pasa por negociaciones permanentes en cuanto a prioridades y lecturas del desarrollo para la cultura.

Ahora bien, al analizar los actores en la gráfica del Sistema Municipal de Cultura y el esquema de consulta ciudadana, además de lo expresado en los testimonios de quienes lideraron

³ Instituciones de Educación Superior.

el proceso, es posible subrayar que la convocatoria a los distintos escenarios de participación fueron realizados esperando una respuesta de los actores como colectivo, en representación de intereses colectivos. Sin embargo, no fue así. Una de las grandes tensiones en el proceso es que si bien de parte de la Administración Municipal y de los coordinadores del proceso se esperaban aportes y posiciones sobre planteamientos estratégicos del futuro del desarrollo cultural de Medellín, la generalidad es que estos se comportaron como actores individuales y los aportes y planteamientos respondieron siempre a intereses individuales (M.R. Machado. Conversación personal. Octubre de 2015). Esto se puede explicar en parte al ver los tipos de actores en el cuadro de caracterización anterior, quienes en su mayoría, responden a intereses o demandas individuales y en esa medida el propósito de su intervención estaba encaminado a que las decisiones que se tomaran pudieran impactar directamente sus intereses (Dante y Subirats, 2014).

Es decir, por parte de la Administración Municipal se esperaba ese actor colectivo, que según Dante y Subirats representa consenso de los intereses de un grupo, pero quien realmente respondió fue el actor individual que llegaba a los escenarios de discusión con un repertorio de demandas e intereses individuales, lo que complejizó los procesos de discusión y toma de decisiones. Al actuar desde lo individual, los actores se debilitaron y no tuvieron la incidencia esperada en los resultados del Plan, sobre todo en lo que tiene que ver con las expectativas frente a acciones concretas que solucionaran los problemas particulares planteados. Al respecto, Dante y Subirats explican que “no es posible atribuir elecciones dentro de los procesos de *policy* a puros y simples agregados de individuos que actúan autónomamente y que persiguen exclusivamente sus propios objetivos individuales” (2014, p.76), puesto que las políticas públicas no pueden construirse para la atención de problemas individuales si no de interés colectivo. La articulación entonces podría graficarse como dos flechas en sentidos opuestos:



Elaboración propia

Juan Fernando Sierra, encargado de la sistematización del proceso, hace unas reflexiones sobre los aprendizajes y tensiones en la formulación del Plan de Desarrollo Cultural, y en una de ellas habla sobre el conflicto permanente que se notaba en las discusiones entre “la lógica del largo plazo y el territorio global y las demandas puntuales de los ciudadanos”. Explica cómo chocaban las visiones estratégicas y globales con las demandas básicas de los ciudadanos y de las organizaciones sociales. Por eso cuando se abren espacios de discusión, la generalidad es que salgan a flote las demandas, los intereses particulares, las propuestas individuales y desarticuladas que no permiten avanzar en procesos de planeación de largo aliento.

“Hay que entender que los procesos de gestión participativa del desarrollo, en cualquiera de sus modalidades, no sólo son técnicos, sino profundamente políticos. Una de las implicaciones de esta afirmación es que los actores llegan a estos procesos con sus intereses, demandas, imaginarios, y visiones del proceso mismo y de los demás actores involucrados, lo cual está atravesado por estrategias de adhesión incondicional, de resistencia abierta y de sabotaje, o por la indiferencia. Frente a estas estrategias de los actores, la logística se queda corta para responder adecuadamente” (Sierra, 2010. p.57).

Una excepción de esto fue la participación de los Consejos Corregimentales quienes llegaron a las discusiones en representación de un consenso materializado en unos planes ya listos que representaban los intereses de sus territorios. Esto se dio gracias a que acababan de pasar por el proceso de formulación de los planes de cultura de cada corregimiento, lo que sin duda les dio mucha fuerza como actor colectivo y significó un recurso valioso en los ejercicios de debate.

Frente a la tensión entre la búsqueda de lineamientos estratégicos del actor promotor y director y la necesidad de soluciones concretas de los actores del sector cultural, y analizando el texto del Plan, se puede identificar que este obedece mucho más a lineamientos de políticas públicas del desarrollo cultural de la ciudad, que a un plan que aterrice en programas, proyectos y presupuestos y que responda a las expectativas de los actores individuales. Esa brecha entre la expectativa de la participación colectiva y los resultados bien puede debilitar el Plan como referente en el desarrollo cultural de la ciudad. Pues si los actores no se ven allí reflejados y no ven plasmadas sus demandas y solicitudes, muy difícilmente se identificarán con este como instrumento orientador de lo que debe pasar en la ciudad en términos de desarrollo cultural. Sin embargo, es claro que ni el plan ni la política pública pueden convertirse en un pliego de peticiones individuales.

Ahora bien, el que el Plan de Desarrollo sea más un documento de orientación frente a lo que debe ser el desarrollo cultural y no comprometa, por ejemplo, definiciones presupuestales hace que como propuesta, no represente un debate complejo en ciertas instancias, por ejemplo en el Concejo Municipal y ante la Secretaría de Hacienda, pues no implica, de manera concreta, reserva de recursos concretos para su aplicación. Sin embargo, a pesar de esta condición, el Plan de Desarrollo Cultural de Medellín es una propuesta que si bien cursó la etapa de consulta con distintos actores, al finalizar esta fase no se efectuó el proceso de debate en el Concejo de Medellín para su posterior aprobación y formalización como acuerdo municipal, tal como se había previsto en la planeación del proceso. Esto, según Herman Montoya, líder del Programa Memoria, Patrimonio y Planificación, de la Secretaría de Cultura Ciudadana de Medellín, se debió a una decisión de algunos miembros de la administración municipal en ese entonces, por temor al riesgo que representaba un debate en el Concejo en los últimos meses del cierre de periodo administrativo. (H. Montoya. Comunicación personal. 6 de noviembre de 2015). Sin embargo, este documento sirvió de base para la definición de programas y proyectos del Plan de Desarrollo de Medellín 2012-2015 y hoy está en agenda de discusión del Concejo de Medellín para su aprobación como acuerdo, otra vez, en los meses finales de la Administración Municipal.

CONCLUSIONES

- Para hacer este análisis de la articulación de los actores en la formulación del Plan de Desarrollo cultural de Medellín se tomó como base las teorías de redes de políticas públicas. Esto permitió leer el caso desde la complejidad de las articulaciones de los actores que participaron en la formulación, en la que el Estado, representado en la Secretaría de Cultura Ciudadana del Municipio de Medellín, era un actor más, con intereses particulares y dotado de recursos, al igual que el resto de actores que intervinieron.
- Este ejercicio partió inicialmente del análisis documental del plan y de su proceso de formulación; sin embargo, fue necesario contrastar luego con entrevistas a los líderes que tuvo el proceso y esto permitió evidenciar algunos aspectos que no necesariamente están expresados en el texto y en los documentos de soporte. Por ejemplo, la no participación de ciertos actores, a pesar de que fueron convocados y de que el Plan los incluye mediante lineamientos o estrategias enfocados a impactar sus problemáticas.
- Los intereses, y los recursos de una y otra parte fueron los que generaron las tensiones en el proceso. De un lado, un actor representado por el Estado y por las entidades directoras, con unas expectativas frente a los aportes de los otros muy enfocadas en obtener discusiones que dieran piso a lineamientos de política pública y de un corte mucho más programático. De otro lado, unos actores del sector cultural, con intereses especiales, con demandas puntuales frente a soluciones a problemas específicos, ni siquiera de un sector en particular, si no, en algunos casos, de su entidad cultural. Es decir, se esperaba una respuesta como actor colectivo y realmente se tuvo una participación como actor individual, que los debilitó como actores en el proceso de discusión. Lo que pone en evidencia que las lógicas de articulación de unos y otros actores fueron totalmente opuestas.
- El proceso de formulación del Plan de Desarrollo Cultural de Medellín 2011-2010 es una experiencia que bien podría ser el ejemplo de cómo se deben propiciar escenarios de participación a la hora de formular políticas públicas, con procesos fuertes de articulación

de actores: recursos, espacios, convocatorias, expertos. Sin embargo, puede ser un ejercicio frustrado si no se logra conciliar de manera efectiva las demandas e intereses de quienes finalmente son los destinatarios finales de las políticas públicas: las personas.

- Al leer el documento del Plan, es claro que hubo un gran esfuerzo por consignar en él todos los aspectos y lineamientos del deber ser del desarrollo cultural en un territorio, sin embargo y a raíz de las entrevistas a los líderes del proceso, hubo claras ausencias en la participación de actores: las comunidades indígenas, que si bien atendieron algunos llamados, nunca se encontraron en la discusión con los demás participantes por diferencias de expectativas y de dimensionamiento de lo que es el desarrollo cultural. También las comunidades de desplazados, como los nuevos habitantes de esta ciudad, quienes no tenían un nivel de organización y representación para ser convocados. Y los empresarios representados en las fundaciones empresariales, que si bien apoyan procesos culturales, la administración municipal no ha encontrado la vía acertada para convocarlos (H. Montoya. Comunicación personal. 6 de octubre de 2015).
- Por todo lo anteriormente expuesto es necesario reiterar que los espacios formales para la articulación de los actores dispuestos por el gobierno local para la formulación del Plan de Desarrollo Cultural de Medellín, no lograron convocar a todos (diversidad de enfoques) necesarios para el plan y muestran los intereses de solo unos sectores de la cultura. Fue un proceso que puede definirse como un escenario ideal de articulación de actores y de participación ciudadana; sin embargo, no logró convocar a todos los actores necesarios y además de obviar a algunos de ellos, no logró traducir las expectativas de quienes participaron. Lo que finalmente quedó en el Plan es un “deber ser” muy bien logrado del desarrollo cultural de un territorio y eso gracias a expertos nacionales e internacionales y a la experiencia de quienes lideraron el proceso, pero no a la traducción de las expectativas de los actores individuales que participaron en él.
- Tal vez uno de los aspectos que mejor se puede aprovechar de las conclusiones de este estudio de caso es que para el emprendedor de políticas públicas es clave entender y poner a dialogar las demandas individuales frente a la solución de problemas públicos y

traducirlas en lineamientos y estrategias de política pública. Pues siempre se presentará el reto de articulación del actor individual en estos procesos, por encima del actor colectivo, así este primero no sea válido en las teorías de análisis de ejercicios de estas características.

- En el campo del gobierno y las políticas públicas, saber leer estas dinámicas permite enfocar con mayor precisión los esfuerzos en las estrategias de articulación para la formulación de planes y políticas y entender el papel de “traductor” que tiene el emprendedor de política pública para que los ejercicios de participación sean efectivos y finalmente los actores se sientan reflejados en los resultados de los ejercicios de planificación.
- Un ejercicio de acercamiento a un escenario como el proceso de formulación de un plan de desarrollo sectorial, ayuda a entender las complejidades a la que se enfrentan los emprendedores de políticas públicas. No hay recetas, ni listas, ni mecanismos para calcar. Es necesario leer las especificidades y los contextos para que cada escenario de concertación y cada proceso de articulación sea eficaz. Hay que tener en cuenta que las particularidades de los actores, sus intereses, roles, objetivos son tan distintos, que la mejor estrategia de participación que se plantee nunca podrá colmar las expectativas de todos. Es clave innovar en los mecanismos de articulación para poder lograr una participación efectiva con cada actor. Y en este sentido quedan varios interrogantes para la reflexión: ¿Cómo lograr la efectiva articulación de actores que no están interesados en participar y que sus demandas no trascienden de la esfera de los beneficios individuales? ¿Cómo mediar entre el deber ser de la planeación de un sector como el de la cultura y las expectativas de los ciudadanos sin caer en el activismo sin mirada programática? ¿Cómo propiciar escenarios de participación que no caigan en la representatividad que resume y simplifica y que abogar más por estrategias de articulación en las que se escuche y valide las expectativas de todos?

REFERENCIAS

- Boussaguet, M., Jacquot, S. Y Ravinet, P. (2009). *Diccionario de Políticas Públicas*. Primera Edición. Universidad Externado de Colombia.
- Bravo, M. (Septiembre de 2011). *Ética, Participación y Procesos Políticos-Culturales*. Agenda Alma Máter, No. 180, Sp.
- Coller, X. (1999) “*Tres ejemplos de estudios de caso*”. *Estudios de casos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Concejo de Medellín. [concejomedtv]. 2015, septiembre 9, Desarrollo cultural de Medellín a 2009. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=H084UDyV3Po>
- Gramberger, M. (2006) *Participación ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. Secretaría de la Función Pública. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. París.
- Klijn, E. (1998). *Red de Políticas Públicas: Una Visión general*. Traducción de Mariángela Petrizzo. Recuperado de: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>
- Ley 397. Diario Oficial 43.102. República de Colombia. Bogotá, 7 de agosto de 1997.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Municipio de Medellín, (2015). *Plan de Cultura*. Recuperado de: <http://www.medellincultura.gov.co/plancultural/Paginas/Default.aspx>
- Municipio de Medellín, (2015). *Exposición General del Plan de Desarrollo Cultural de Medellín 2011-2015*. Recuperado de:

http://www.medellincultura.gov.co/plancultural/Documents/ExposicionGeneral_PDCM20112020.pdf

Porras, J. (2001). *Policy Network o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación*. En Estudios Sociológicos.

Roth, A. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y Evaluación*. Primera Edición. Bogotá DC. Ediciones Aurora.

Sierra, J. (2010). *Reflexiones sobre la Metodología del Proceso de Formulación del Plan*. Municipio de Medellín. Recuperado de:

http://www.medellincultura.gov.co/plancultural/Documents/Sistematizacion_y_metodologia_del_Proceso_PDCM20112020.pdf

Sistema Municipal de Cultura de Medellín, (2011). *Implementación del Sistema Municipal de Cultura de Medellín*. Recuperado de:

<https://sistemamunicipaldecultura.wordpress.com/2011/11/01/implementacion-del-sistema-municipal-de-cultura-de-medellin>

Subirats, J. & Dente, B.. (2014). *Decisiones Públicas. Análisis y Estudio de los Procesos de Decisión en políticas públicas*. Primera Edición. Barcelona. Editorial Planeta S.A.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. 1a edición. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

Vélez Cuartas, G. (2007). *Redes de Políticas Públicas*. En: J. Cuervo, J. Jolly, C. Tournier, C. Salazar Vargas, A. Roth and G. Vélez Cuartas, ed., *Ensayos Sobre Políticas Públicas*, Primera ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp.98 - 127.