
MODELOS DE GOBERNANZA PARA EVENTOS CULTURALES DE GRAN ESCALA: UN ESTUDIO COMPARADO DESDE LAS FIESTAS EMBLEMÁTICAS COLOMBIANAS Y LATINOAMERICANAS

Hernán Lenes Pacheco Álvarez¹

Resumen

Las fiestas cívicas y culturales de gran escala constituyen uno de los fenómenos más complejos de la gestión pública territorial en América Latina. En ellas convergen simultáneamente dimensiones de patrimonio cultural, orden público, contratación estatal, financiación, identidad colectiva y desarrollo económico local. Este artículo analiza comparativamente los modelos de gobernanza adoptados por ciudades colombianas y latinoamericanas para la organización institucional de sus festividades emblemáticas: Barranquilla, Manizales, Medellín, Salvador de Bahía y Buenos Aires, con el propósito de identificar variables de

¹ Comunicador Social con énfasis en Periodismo y Cultura de la Universidad de Cartagena (Colombia). Especialista en Gestión Pública, Universidad Internacional de la Rioja, UNIR (España). Diplomado en Políticas Públicas y Proyectos de Desarrollo de la Escuela Superior de Administración Pública (Colombia). Exeditor Político de El Universal de Cartagena. Comunicador de la Oficina Asesora Jurídica del Distrito de Cartagena. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-3842-6465>

éxito replicables en el contexto de las Fiestas de Independencia de Cartagena de Indias. A través de un enfoque descriptivo, analítico y propositivo, el artículo examina las estructuras jurídico-institucionales que sostienen estos eventos, los mecanismos de financiación, la distribución de competencias entre actores públicos y privados, y los instrumentos de participación ciudadana y rendición de cuentas. Los hallazgos sugieren que la sostenibilidad de los grandes eventos culturales depende menos del modelo específico adoptado que de la existencia de condiciones estructurales como la estabilidad institucional, la diversificación financiera, la planificación de largo plazo y la incorporación genuina de las comunidades portadoras del patrimonio en las decisiones de gestión.

Palabras clave: gobernanza cultural, patrimonio inmaterial, administración pública territorial, fiestas de independencia, Cartagena de Indias, derecho público.

Abstract

Large-scale civic and cultural festivities constitute one of the most complex phenomena in territorial public management in Latin America. They simultaneously involve dimensions of cultural heritage, public order, state contracting, financing, collective identity, and local economic development. This article comparatively analyzes the governance models adopted by Colombian and Latin American cities for the institutional organization of their emblematic festivities —Barranquilla, Manizales, Medellín, Salvador de Bahia, and Buenos Aires— with the purpose of identifying replicable success variables in the context of the Independence Festivities of Cartagena de Indias. Through a descriptive, analytical, and propositional approach, the article examines the juridical-institutional structures that sustain these events, financing mechanisms, the distribution of competencies between public and private actors, and instruments for citizen participation and accountability. Findings suggest that the sustainability of major cultural events depends less on the specific model adopted than on the existence of structural conditions such as institutional stability, financial diversification, long-term planning, and

genuine incorporation of heritage-bearing communities in management decisions.

Keywords: cultural governance, intangible heritage, territorial public administration, independence festivities, Cartagena de Indias, public law.

Introducción

El 11 de noviembre de 1811, Cartagena de Indias proclamó su independencia absoluta de la Corona española, convirtiéndose en la primera ciudad de la Nueva Granada en dar ese paso histórico. Desde entonces, las Fiestas de Independencia de Cartagena han constituido una de las celebraciones cívicas más antiguas y significativas de Colombia, articulando memoria histórica, expresión cultural popular y festividad colectiva en torno a una fecha fundacional.

Reconocidas como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación mediante la Resolución 1645 de 2014 del Ministerio de Cultura, estas fiestas representan hoy no sólo un Festivo del calendario cultural colombiano, sino también un fenómeno de gobernanza compleja que involucra múltiples actores institucionales, importantes recursos públicos y privados, y una diversidad de expresiones culturales que van desde los desfiles de carrozas y disfraces hasta las comparsas de comunidades afrodescendientes y los eventos musicales en el espacio público. Junto al Carnaval de Barranquilla, las Fiestas de Independencia integran el grupo de manifestaciones del patrimonio inmaterial más reconocido del Caribe colombiano (Espinosa Espinosa, 2022).

Sin embargo, a pesar de su relevancia histórica y patrimonial, las Fiestas de Independencia de Cartagena han sido escasamente estudiadas desde la perspectiva del Derecho Público y la ciencia de la administración. La literatura académica disponible se concentra predominantemente en sus dimensiones histórica, antropológica y sociocultural, dejando en segundo plano la pregunta por las estructuras jurídico-institucionales que las sostienen, sus mecanismos de financiación, la distribución de competencias entre los actores involucrados y los instrumentos de rendición de cuentas y participación ciudadana. Esta brecha es relevante no solo desde el punto de vista académico, sino también desde el punto de vista práctico: la sostenibilidad y el desarrollo de las fiestas depende en buena medida de la solidez del andamiaje institucional que las soporta.

El presente artículo se propone contribuir a llenar esa brecha mediante un análisis comparado de los modelos de gobernanza adoptados por diversas ciudades colombianas y latinoamericanas para la organización institucional de sus festividades emblemáticas de gran escala. El estudio toma como casos de referencia el Carnaval de Barranquilla, la Feria de Manizales, el Festival de Flores de Medellín, el Carnaval de Salvador de Bahía, Brasil; y el Carnaval de Buenos Aires, Argentina; con el propósito de identificar variables estructurales de éxito que pudieran informar descriptiva y propositivamente la reflexión sobre el modelo cartagenero.

El artículo adopta un enfoque descriptivo, analítico y propositivo, sin pretensiones evaluativas sobre la gestión específica de ninguna administración en particular. El interés no es señalar deficiencias sino identificar, a partir de la experiencia comparada, condiciones y factores que han demostrado contribuir a la sostenibilidad, legitimidad y eficacia de los grandes eventos culturales bajo la lógica del Derecho Público y la institucionalidad pública. La metodología empleada combina el análisis documental de marcos normativos, la revisión de literatura académica especializada en gestión cultural y gobernanza territorial, y el estudio de casos a través de fuentes secundarias.

El texto se estructura en cuatro secciones principales además de esta introducción. La primera desarrolla el marco conceptual sobre gobernanza cultural y sus aplicaciones al campo de los eventos de gran escala. La segunda presenta el análisis de los casos colombianos seleccionados. La tercera examina los casos latinoamericanos de referencia. La cuarta sistematiza las variables comparativas identificadas y ofrece orientaciones propositivas para el contexto cartagenero, seguidas de las conclusiones.

1. Marco conceptual: gobernanza cultural y gestión pública de eventos de gran escala

1.1 El concepto de gobernanza aplicado a la cultura

El concepto de gobernanza, entendido como el conjunto de arreglos institucionales, normativos y relacionales mediante los cuales múltiples actores adoptan decisiones colectivas vinculantes (Aguilar Villanueva, 2007; Mayntz, 2001), ha encontrado en el campo de la cultura un terreno de aplicación particularmente fecundo en las últimas dos décadas. La gobernanza cultural designa, en este sentido, los modos en que las decisiones sobre la vida cultural, su financiación, su organización, su regulación, su reconocimiento, se producen a través de la interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, sin que ninguno de ellos tenga necesariamente el control exclusivo del proceso (Flew, 2012; Barbieri, 2012).

En el ámbito específico de los eventos culturales de gran escala, la gobernanza supera la noción clásica de administración pública para incorporar la dimensión relacional e interorganizacional de la gestión. Como señala Getz (2007), los grandes eventos culturales: festivales, ferias, carnavales son organizaciones temporales que requieren estructuras de coordinación complejas, capaces de articular recursos, competencias y legitimidades provenientes de fuentes diversas: entidades públicas nacionales y territoriales, empresas patrocinadoras, medios de comunicación, organizaciones del tercer sector y comunidades locales. La eficacia de esa articulación no depende solo de factores técnicos o gerenciales, sino también, y de manera determinante, del marco jurídico-institucional que estructura las relaciones entre los actores.

En Colombia, la gestión de los eventos culturales de gran escala se inscribe en un marco normativo que articula varios cuerpos legislativos. La Ley 397 de 1997² establece los principios rectores de la política cultural del Estado colombiano, incluyendo el reconocimiento y la protección del patrimonio cultural inmaterial. La Ley 1185 de 2008 modifica y amplía ese marco, creando el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural e introduciendo el régimen especial de salvaguarda para las manifestaciones del patrimonio inmaterial. La Ley 489 de 1998 regula la

² (Ley General de Cultura). Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 397 de 1997, por la cual se dictan normas sobre patrimonio cultural.

organización y el funcionamiento de las entidades del orden nacional y provee instrumentos, como los convenios de asociación del artículo 96, que resultan relevantes para la estructuración institucional de los eventos. Y la Ley 1834 de 2017³ (Ley Naranja) introduce el marco de las industrias creativas y culturales como sector de política pública con instrumentos propios de fomento.

1.2 Tipología de modelos de gobernanza para eventos culturales

La literatura especializada en gestión de eventos y administración cultural ha propuesto diversas tipologías para clasificar los modelos de gobernanza adoptados por los eventos culturales de gran escala. Para los efectos de este artículo, se adopta una clasificación tripartita que, sin pretender ser exhaustiva, resulta operativa para el análisis comparado.

El modelo de gestión pública directa es aquel en que una entidad estatal, sea ministerio, secretaría o instituto descentralizado, asume la responsabilidad central de la organización del evento, con participación ciudadana de carácter consultivo, pero sin delegación real de decisiones estratégicas a actores no gubernamentales. Este modelo ofrece ventajas en términos de control y responsabilidad pública, pero puede generar rigideces operativas y dependencia de los ciclos presupuestales y políticos de cada administración (Bonet i Agustí, 2011).

El modelo de corporación mixta crea una persona jurídica específica — sociedad de economía mixta, corporación sin ánimo de lucro de carácter mixto— con participación de capital o representación tanto pública como privada, dotada de autonomía operativa pero sujeta a supervisión institucional. Este modelo busca combinar la agilidad y la capacidad de movilización de recursos propios del sector privado con la orientación de interés general del sector público (Devesa Fernández et al., 2012).

El modelo de delegación a la sociedad civil organizada transfiere la gestión del evento a asociaciones, fundaciones o juntas ciudadanas que

³ Congreso de la República de Colombia. (2017). Ley 1834 de 2017 (Ley Naranja), por medio de la cual se fomenta la economía creativa.

asumen la organización con respaldo institucional del Estado —recursos, respaldo legal, infraestructura— pero sin subordinación jerárquica directa. Este modelo puede favorecer la apropiación comunitaria y la innovación, pero requiere mecanismos sólidos de coordinación y rendición de cuentas para evitar problemas de fragmentación o captura por intereses particulares (Bonet, 2011; Flew, 2012).

En la práctica, la mayoría de los eventos culturales de gran escala exitosos combinan elementos de los tres modelos en proporciones variables según el contexto histórico, político y financiero de cada ciudad. La identificación del modelo predominante y de los mecanismos de articulación entre sus componentes es, precisamente, uno de los objetivos del análisis comparado que se desarrolla a continuación.

1.3 Variables de análisis

Para hacer operativo el análisis comparado, el artículo adopta un conjunto de variables estructurales que permiten caracterizar y comparar los distintos modelos. Estas variables son: (i) la naturaleza jurídica del ente gestor principal; (ii) los mecanismos de financiación y su estabilidad; (iii) la distribución de competencias entre actores públicos y privados; (iv) los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria; (v) los instrumentos de rendición de cuentas; (vi) la articulación con instrumentos de planificación cultural de largo plazo; y (vii) la relación entre la gestión del evento como espectáculo y la gestión del patrimonio cultural asociado. Estas variables han sido seleccionadas a partir de la revisión de la literatura especializada en gobernanza de eventos (Getz, 2007; Richards & Palmer, 2010; Derrett, 2009) y adaptadas al contexto normativo colombiano.

2. Análisis de los casos colombianos

2.1 El Carnaval de Barranquilla: la corporación mixta como modelo de referencia

El Carnaval de Barranquilla es, con toda probabilidad, el caso más estudiado y el más sofisticado institucionalmente de los grandes eventos

culturales colombianos. Proclamado Obra Maestra del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad por la UNESCO en 2003 e incorporado a la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad en 2008, el Carnaval ha desarrollado a lo largo de las últimas tres décadas un andamiaje jurídico-institucional de notable complejidad que merece un análisis detallado.

El eje central del modelo barranquillero es Carnaval de Barranquilla S.A.S., una sociedad de economía mixta constituida en 1992 mediante la concurrencia del Distrito de Barranquilla y de un conjunto de empresas privadas del sector empresarial de la ciudad, cuya junta directiva está presidida por el alcalde mayor e integrada por representantes del gobierno y la empresa privada (Navarro-Hoyos, 2022). Esta estructura societaria le permite operar con la agilidad contractual y financiera propia de una empresa privada, sin estar sujeta al régimen de contratación pública en su integridad, sin perder el anclaje institucional público ni la obligación de rendición de cuentas ante las instancias de control del Estado. La combinación de capital público y privado en la sociedad ha permitido movilizar recursos y capacidades de gestión que difícilmente habrían estado disponibles bajo un modelo de gestión pública directa, aunque también ha generado tensiones sobre el equilibrio entre la lógica comercial y los objetivos de interés cultural general.

Lo que hace especialmente interesante el caso barranquillero para el análisis comparado es la existencia de una segunda capa institucional: la Fundación Carnaval de Barranquilla, entidad sin ánimo de lucro creada para gestionar específicamente los compromisos de salvaguarda del patrimonio inmaterial derivados del reconocimiento UNESCO. Esta distinción funcional entre la gestión del evento como espectáculo, a cargo de Carnaval S.A., y la gestión del patrimonio como bien cultural, a cargo de la Fundación, resuelve una tensión que es estructural en la organización de las grandes festividades patrimoniales: la tensión entre la lógica del entretenimiento y la rentabilidad, por un lado, y la lógica de la preservación y la representatividad cultural, por el otro (UNESCO, 2008; Navarro-Hoyos, 2022).

En términos de financiación, el modelo barranquillero combina recursos del Distrito, transferencias del nivel nacional a través del Ministerio de Cultura y recursos propios generados por la venta de boletería, patrocinios comerciales y licencias. Esta diversificación ha sido clave para sostener el evento con relativa independencia de las oscilaciones presupuestales de cada administración distrital, aunque la dependencia del patrocinio comercial ha generado también tensiones sobre la programación y los contenidos del Carnaval (Espinosa Espinosa, 2022; UNESCO, 2008).

2.2 La Feria de Manizales: la articulación sectorial horizontal

La Feria de Manizales, celebrada cada enero desde 1952, ofrece un modelo de gobernanza sensiblemente diferente al barranquillero, basado en una articulación más horizontal entre el Municipio, el sector ganadero y cafetero, el empresariado local, las organizaciones turísticas y las expresiones culturales populares. La Corporación de la Feria de Manizales, persona jurídica de derecho privado sin ánimo de lucro, funciona como espacio de coordinación multiactor en el que ninguno de los sectores involucrados tiene hegemonía absoluta sobre las decisiones estratégicas.

Desde el punto de vista del Derecho Público, el caso manizaleño ilustra las potencialidades de los convenios de asociación previstos en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 como instrumento flexible para estructurar alianzas público-privadas en torno a bienes culturales de interés colectivo, sin necesidad de crear nuevas personas jurídicas de naturaleza pública ni de someter la totalidad de la gestión al régimen contractual estatal. Esta vía, que ha sido objeto de debate jurídico en cuanto a sus alcances y límites (Palacio Hincapié, 2020), permite reducir los costos de transacción institucional sin sacrificar los principios de transparencia y rendición de cuentas que deben orientar el uso de recursos públicos.

Uno de los rasgos más destacados del modelo manizaleño es la apropiación ciudadana y empresarial del evento, que se traduce en una

participación relativamente amplia en las decisiones sobre programación, inversión y desarrollo. Esta apropiación genera tensiones ocasionales entre los distintos sectores involucrados, pero también confiere al evento una legitimidad social difícil de replicar desde un modelo de gestión exclusivamente público. Como señalan Richards y Palmer (2010), la legitimidad de los grandes festivales culturales es una variable estratégica que trasciende su eficacia operativa.

2.3 Medellín: cultura como política de ciudad

Medellín ha desarrollado en las últimas dos décadas un ecosistema institucional cultural de notable robustez, en el que la gestión de los grandes eventos no es una función aislada sino un componente de una política cultural de ciudad de largo plazo. La Secretaría de Cultura Ciudadana del Municipio de Medellín, creada en 2002 en el marco del proceso de transformación urbana, ocupa un lugar central pero no exclusivo en la arquitectura de gobernanza cultural de la ciudad.

El Festival de las Flores, el Festival Internacional de Poesía de Medellín y el Hay Festival Medellín, entre otros eventos emblemáticos, se gestionan con modelos ad hoc que combinan operadores privados especializados, recursos municipales y patrocinio empresarial, dentro de un marco de política cultural plurianual que trasciende los periodos de gobierno. Esta estabilidad de largo plazo, materializada en instrumentos como el Plan de Desarrollo Cultural de Medellín 2011-2020 y su actualización posterior, el Plan de Cultura 2023-2033, titulado "Medellín, territorios de vida: cultura que habita su presente e imagina su futuro"; es quizás el rasgo más distintivo y replicable del modelo medellinense (Alcaldía de Medellín, 2011).

La existencia de instrumentos de planificación cultural plurianual reduce sustancialmente la dependencia de los eventos respecto de las decisiones presupuestales coyunturales de cada administración y permite construir capacidades institucionales acumuladas en torno a la gestión cultural. En el contexto colombiano, donde los periodos de gobierno territorial son de cuatro años y la alternancia política puede implicar cambios significativos

en las prioridades de gasto, esta variable adquiere una importancia estratégica de primer orden.

3. Referencias latinoamericanas: lecciones desde el Cono Sur y Brasil

3.1 Salvador de Bahía: patrimonio afrodescendiente e institucionalidad cultural

El caso de Salvador de Bahía es particularmente relevante para el análisis comparado con Cartagena de Indias por la profunda similitud de sus contextos históricos, demográficos y patrimoniales. Ambas ciudades son puertos coloniales ibéricos declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, con una población mayoritariamente afrodescendiente y una cultura popular rica en expresiones de origen africano. El Carnaval de Salvador, el más grande del mundo en términos de asistencia, ha generado debates profundos y respuestas institucionales específicas en torno a la representación de las comunidades negras en la gestión y los contenidos del evento.

Desde el punto de vista institucional, la gestión del Carnaval de Salvador descansa en la Empresa Salvador Turismo S.A. (Saltur), empresa pública municipal creada específicamente para la organización del evento, en articulación con la Fundação Gregório de Mattos, entidad cultural del Municipio. Esta doble estructura —empresa pública para la logística y la producción, fundación cultural para los contenidos— guarda cierta analogía con el modelo barranquillero de separación entre gestión del espectáculo y gestión del patrimonio.

Lo más relevante para el análisis comparado es la existencia de mecanismos institucionales específicos de inclusión de las comunidades afrodescendientes en la estructura del evento. Los blocos afro, organizaciones comunitarias de raíz afrobrasileña como el Ilê Aiyê y el Olodum, tienen una participación garantizada en el circuito oficial del Carnaval y reciben financiación pública para su funcionamiento y

producción artística. Esta institucionalización de la participación comunitaria, que tiene una base tanto normativa como presupuestal, ha sido señalada por la literatura especializada como un factor central en la legitimidad social y la vitalidad cultural del Carnaval de Salvador (Guerreiro, 2000; Risério, 1981).

La relevancia de este elemento para las Fiestas de Independencia de Cartagena es evidente: las comunidades afrodescendientes y palenqueras son portadoras fundamentales del patrimonio cultural que da sentido a la celebración del 11 de noviembre, y su participación efectiva en las decisiones de gestión, no sólo como participantes del espectáculo sino como actores con voz en la definición de contenidos, prioridades y recursos, es una condición de legitimidad que los marcos normativos colombianos, incluyendo la Ley 397 de 1997 y sus desarrollos reglamentarios, imponen pero no siempre garantizan en la práctica.

3.2 Buenos Aires: descentralización territorial y cogestión barrial

El Carnaval de Buenos Aires ofrece una lección diferente pero igualmente valiosa, centrada en la posibilidad de descentralizar la organización de un evento cultural masivo sin perder coherencia de conjunto. Desde la declaración del Carnaval como feriado nacional en 2011, la Ciudad de Buenos Aires ha desarrollado un modelo de cogestión territorial por barrios en el que las agrupaciones murgueras, organizaciones comunitarias con profunda raigambre popular porteña, son las protagonistas de la organización y la producción artística.

El Ministerio de Cultura de la Ciudad proporciona el marco normativo, el apoyo logístico y la financiación parcial, mientras que las murgas deciden los recorridos, los contenidos artísticos y la producción de sus propias propuestas. Esta arquitectura descentralizada ha permitido que el Carnaval porteño crezca de manera orgánica, con más de 150 murgas participantes en los últimos años, sin generar los problemas de homogeneización o espectacularización que suelen afectar a los grandes eventos cuando la centralización institucional es excesiva (Martín, 2017, 2019).

Para el caso cartagenero, la lección del Carnaval de Buenos Aires es relevante en al menos dos dimensiones. Por un lado, ilustra que es posible articular la diversidad territorial y comunitaria de una ciudad con sus distintos barrios, comunidades y expresiones culturales en torno a un evento de ciudad, sin imponer una lógica centralizada que homogeneice o subalternice las expresiones locales. Por otro lado, muestra que la participación comunitaria efectiva requiere no solo voluntad política sino también instrumentos jurídicos e institucionales concretos: convenios, transferencias condicionadas, mecanismos de registro y certificación de organizaciones culturales.

4. Análisis comparativo y variables de sostenibilidad institucional

4.1 Estabilidad institucional más allá de los ciclos políticos

El análisis comparado de los cinco casos estudiados revela que la variable más consistentemente asociada a la sostenibilidad de los grandes eventos culturales es la existencia de estructuras institucionales que trascienden los ciclos políticos de cada administración. En todos los casos exitosos: Barranquilla, Medellín, Salvador, el evento sobrevive a los cambios de gobierno porque cuenta con un andamiaje jurídico-institucional; persona jurídica propia, planes culturales plurianual, instrumentos de financiación estructurales, que le confiere continuidad más allá de la voluntad política de cada alcalde o gobernador.

Esta condición es especialmente relevante en el contexto colombiano, donde el Artículo 314 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2002, establece periodos de gobierno municipal de cuatro años con prohibición expresa de reelección inmediata. La imposibilidad de que un alcalde sea reelegido para el periodo siguiente hace que cada cambio de administración suponga un punto de discontinuidad potencial en las políticas culturales locales. La dependencia de los grandes eventos culturales de las prioridades de cada nueva administración genera incertidumbre presupuestal, discontinuidad

de equipos y pérdida de aprendizajes acumulados, todos ellos factores que debilitan la calidad y la proyección del evento a mediano y largo plazo. Esta característica del sistema político colombiano hace aún más urgente la necesidad de estructuras institucionales que trasciendan los ciclos de gobierno.

4.2 Diversificación de fuentes de financiación

La segunda variable de sostenibilidad identificada por el análisis comparado es la diversificación de las fuentes de financiación. Los eventos que dependen de una única fuente de recursos, ya sea el presupuesto público, el patrocinio empresarial o la taquilla, son intrínsecamente vulnerables a las oscilaciones de esa fuente. Los modelos más robustos combinan recursos de origen diverso: transferencias del nivel nacional y territorial, recursos propios generados por el evento, patrocinios empresariales, cooperación internacional y, en algunos casos, recursos de la cooperación descentralizada.

En el marco normativo colombiano, los instrumentos de financiación disponibles para los eventos culturales territoriales son más amplios de lo que frecuentemente se reconoce en la práctica. El Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes, la estampilla procultura (Ley 666 de 2001), los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación cultural, los instrumentos de la Ley Naranja (Ley 1834 de 2017), constituyen un menú de posibilidades que, adecuadamente articulado, podría proporcionar una base financiera más estable y diversificada para las Fiestas de Independencia de Cartagena.

4.3 Participación comunitaria con base normativa

La tercera variable es la participación efectiva de las comunidades portadoras del patrimonio en las decisiones de gestión, no solo como participantes del espectáculo sino como actores con voz en la definición de contenidos, prioridades y distribución de recursos. El análisis comparado muestra que en los casos donde esta participación es genuina, Salvador de Bahía, Buenos Aires, el evento gana en vitalidad, diversidad y legitimidad social. Y que esa participación genuina requiere

instrumentos jurídicos e institucionales concretos, no sólo declaraciones de principio.

En el caso de las Fiestas de Independencia de Cartagena, la Ley 397 de 1997 y el Decreto 2941 de 2009 establecen la obligación del Estado de garantizar la participación de las comunidades en los procesos de identificación, salvaguarda y gestión del patrimonio cultural inmaterial. Esta obligación normativa, que tiene una dimensión procedimental clara, constituye la base jurídica sobre la cual podría construirse una arquitectura más sólida de participación comunitaria en la gobernanza de las fiestas.

4.4 Separación funcional entre gestión del evento y gestión del patrimonio

La cuarta variable, presente en los modelos más sofisticados: Barranquilla y Salvador, es la distinción funcional entre la gestión del evento como producto cultural y turístico, y la gestión del patrimonio cultural inmaterial asociado. Estas son lógicas diferentes que responden a objetivos distintos y requieren instrumentos, actores y criterios de evaluación específicos. Confundirlas en una misma estructura institucional genera tensiones que, si no son gestionadas, pueden llevar a que la lógica del espectáculo y la rentabilidad desplace progresivamente los objetivos de preservación y representatividad cultural.

La creación de un Plan Especial de Salvaguarda (PES) para las Fiestas de Independencia de Cartagena, instrumento previsto en el Decreto 2941 de 2009, podría ser el vehículo para institucionalizar esa separación funcional, estableciendo con claridad qué dimensiones de la festividad son objeto de protección patrimonial y bajo qué criterios y con qué recursos debe garantizarse su preservación, con independencia de las decisiones sobre la gestión del evento como espectáculo. Este proceso tiene antecedentes institucionales concretos: en 2017, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural emitió concepto favorable para la inclusión de las Fiestas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación (Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena

[IPCC], 2017), y en 2023 se presentó formalmente el PES ante las autoridades competentes, como resultado de un proceso participativo que involucró a cerca de dos mil personas entre 2018 y ese año (El Espectador, 2023). Sin embargo, a 2024 el instrumento aún no había sido aprobado por el Ministerio de Cultura, lo que representa un reto estructural para la preservación de la festividad; en respuesta, la Alcaldía de Cartagena adelantó un intercambio de experiencias con el Carnaval de Barranquilla, modelo de referencia en materia de gestión patrimonial de fiestas populares en Colombia (Alcaldía Mayor de Cartagena, 2024a, 2024b).

5. Orientaciones propositivas para el contexto cartagenero

El análisis comparado desarrollado en las secciones anteriores no permite ni pretende prescribir un modelo único de gobernanza para las Fiestas de Independencia de Cartagena. La elección del modelo es una decisión política y técnica que corresponde a los actores del ecosistema cultural cartagenero, la administración distrital, las organizaciones culturales, las comunidades portadoras del patrimonio, el sector empresarial y la academia. Lo que el análisis sí permite es identificar un conjunto de orientaciones derivadas de la experiencia comparada que podrían informar esa deliberación.

Primera orientación: la creación de una persona jurídica estable y con vocación de permanencia, sea una corporación mixta, una fundación pública o una empresa de economía mixta, para la gestión del evento podría proporcionar la continuidad institucional que el análisis comparado identifica como condición necesaria de sostenibilidad. Esta entidad debería estar diseñada con mecanismos de gobernanza interna que garanticen la participación de las comunidades portadoras del patrimonio y la rendición de cuentas pública, con independencia de la naturaleza jurídica que se adopte.

Segunda orientación: la elaboración de un Plan Especial de Salvaguarda para las Fiestas de Independencia, en cumplimiento del Decreto 2941 de

2009, podría ser el instrumento idóneo para establecer con claridad qué dimensiones del evento tienen carácter patrimonial, qué obligaciones de protección genera ese carácter para el Estado, y cómo se articulan esas obligaciones con la gestión del evento como espectáculo. El PES también sería el vehículo para institucionalizar la participación de las comunidades afrodescendientes y palenqueras en las decisiones de gestión.

Tercera orientación: el desarrollo de una estrategia de diversificación financiera, que articule recursos del Distrito, transferencias nacionales, estampilla pro cultura, instrumentos de la Ley Naranja y patrocinio empresarial, podría reducir la vulnerabilidad del evento frente a las oscilaciones presupuestales de cada administración. Esta estrategia requeriría un análisis jurídico-financiero específico sobre la compatibilidad y la articulación de los distintos instrumentos disponibles en el ordenamiento colombiano, que excede los alcances de este artículo pero que constituye una agenda de investigación necesaria.

Cuarta orientación: la incorporación de las Fiestas de Independencia en instrumentos de planificación cultural plurianual del Distrito, un plan de cultura de largo plazo, articulado con el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo, podría proporcionar la estabilidad programática que el modelo medellinense ilustra de manera particularmente elocuente.

En este sentido, resulta pertinente registrar que el Distrito de Cartagena ha dado pasos concretos en esta dirección: en el marco del Plan de Desarrollo "Cartagena, Ciudad de Derechos" de la administración del alcalde Dumek Turbay Paz, se creó en 2024 la Gerencia de las Fiestas, figura articulada al Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena (IPCC) con el propósito expreso de fortalecer la organización de las festividades novembrinas, ampliar su visión hacia el desarrollo económico inclusivo y las industrias culturales, y complementar, sin desplazar, la misión patrimonial y de salvaguarda del IPCC. Esta distinción funcional entre la gerencia operativa del evento y el rol rector del IPCC en materia de patrimonio cultural guarda analogía con la separación entre Carnaval S.A.

y la Fundación Carnaval en el modelo barranquillero, y constituye un avance institucional que la planificación de largo plazo debería consolidar, dotándolo de los instrumentos normativos y presupuestales que le confieran estabilidad más allá de cada periodo de gobierno.

6. Conclusiones

El análisis comparado de los modelos de gobernanza de los grandes eventos culturales en Colombia y América Latina permite formular un conjunto de conclusiones que tienen relevancia tanto para la reflexión académica como para la discusión de políticas públicas en el contexto cartagenero.

En primer lugar, no existe un modelo único de gobernanza cultural que pueda ser replicado mecánicamente de un contexto a otro. Los modelos exitosos son aquellos que han logrado articular de manera coherente las tradiciones institucionales, los recursos disponibles, las características del patrimonio cultural en cuestión y las capacidades de los actores locales. El análisis comparado no ofrece recetas sino insumos para una reflexión situada.

En segundo lugar, la sostenibilidad de los grandes eventos culturales depende menos del modelo específico adoptado que de la presencia de un conjunto de condiciones estructurales: estabilidad institucional más allá de los ciclos políticos, diversificación de fuentes de financiación, participación efectiva de las comunidades portadoras del patrimonio, y articulación con instrumentos de planificación cultural de largo plazo. Estas condiciones son variables independientes del modelo, y pueden estar presentes en diferentes grados en cualquiera de los tres arquetipos identificados.

En tercer lugar, el marco normativo colombiano ofrece instrumentos suficientes para construir una arquitectura de gobernanza sólida para las Fiestas de Independencia de Cartagena: las figuras jurídicas previstas en la Ley 489 de 1998, los instrumentos de salvaguarda del patrimonio inmaterial del Decreto 2941 de 2009, los mecanismos de financiación de la Ley 666 de 2001 y la Ley 1834 de 2017, y los principios de participación de la Ley 397 de 1997 constituyen una caja de herramientas jurídicas cuyo uso articulado y coherente podría contribuir significativamente a la sostenibilidad del evento. La creación de la Gerencia de las Fiestas en 2024, articulada al IPCC por la administración

distrital vigente, representa un paso institucional en esa dirección que merece ser estudiado, evaluado y, si los resultados así lo indican, consolidado normativamente para garantizar su permanencia más allá del actual periodo de gobierno.

En cuarto lugar, la dimensión patrimonial de las Fiestas de Independencia, y en particular su vínculo histórico con las comunidades afrodescendientes y palenqueras impone obligaciones específicas al Estado que van más allá de la mera organización del evento. La incorporación efectiva de esas comunidades en las decisiones de gestión no es solo una cuestión de justicia cultural sino una obligación normativa derivada del reconocimiento patrimonial, que el análisis comparado muestra que puede y debe ser institucionalizada a través de instrumentos jurídicos concretos.

Finalmente, el análisis desarrollado en este artículo es de carácter exploratorio y abre más preguntas de las que cierra. La investigación futura debería profundizar en el análisis específico del marco institucional de las Fiestas de Independencia de Cartagena, en la evaluación de la aplicación práctica de los instrumentos normativos disponibles, y en el estudio de las percepciones y demandas de las comunidades portadoras del patrimonio sobre la gobernanza del evento. Esa investigación requeriría un trabajo de campo cualitativo que excede los alcances de este artículo, pero que constituye una agenda académica necesaria para la Revista Jurídica del Distrito de Cartagena de Indias y para la comunidad académica del Caribe colombiano.

Referencias Bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. F. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 5-32.

Alcaldía de Medellín. (2011). Plan de Desarrollo Cultural de Medellín 2011-2020: Medellín, una ciudad que se piensa y se construye desde la cultura. Secretaría de Cultura Ciudadana.

Alcaldía Mayor de Cartagena. (2024a, julio). Jornada de intercambio de experiencias: Carnaval de Barranquilla y Cartagena trabajan en el fortalecimiento de las Fiestas de Independencia 2024. <https://www.cartagena.gov.co/noticias/jornada-intercambio-experiencias-carnaval-barranquilla-cartagena-trabajan-el-fortalecimiento-fiestas-independencia-2024>

Alcaldía Mayor de Cartagena. (2024b, agosto). Cartagena y Barranquilla firman memorando de hermandad en torno a las Fiestas de Independencia. <https://www.cartagena.gov.co/noticias/cartagena-barranquilla-firman-memorando-hermandad-torno-fiestas-independencia>

Barbieri, N. (2012). Cultura, políticas públicas y bienes comunes: hacia unas políticas de lo cultural. *Kult-ur*, 1(1), 101-119.

Bonet, L. (2011). Tipologías y modelos de gestión de festivales.

En L. Bonet y H. Schargorodsky (Eds.), *La gestión de festivales escénicos: conceptos, miradas y debates* (pp. 41-87). Gescènic.

Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 397 de 1997, por la cual se dictan normas sobre patrimonio cultural. *Diario Oficial* 43.102.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0397_1997.html

Congreso de la República de Colombia. (1998). Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. Diario Oficial, 43464.

Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 666 de 2001, por la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 397 de 1997. Diario Oficial, 44516.

Congreso de la República de Colombia. (2008). Ley 1185 de 2008, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997. Diario Oficial, 46929.

Congreso de la República de Colombia. (2017). Ley 1834 de 2017 (Ley Naranja), por medio de la cual se fomenta la economía creativa. Diario Oficial, 50023.

Derrett, R. (2009). How festivals nurture resilience in regional communities. En J. Ali-Knight, M. Robertson, A. Fyall & A. Ladkin (Eds.), *International perspectives of festivals and events* (pp. 107-124). Elsevier.

Devesa Fernández, M., Báez Montenegro, A., Figueroa, V., & Herrero Prieto, L. C. (2012). Repercusiones económicas y sociales de los festivales culturales: el caso del Festival Internacional de Cine de Valdivia. *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 38(115), 103-124.

<https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/76>

Espinosa Espinosa, A. (2022). La participación ciudadana en fiestas populares del Caribe colombiano: análisis cuantitativo del Carnaval de Barranquilla y las Fiestas de Independencia de Cartagena. *Memorias: Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, (46), 49-80. <https://doi.org/10.14482/memor.46.394.26>

El Espectador. (2023, noviembre). El día que fuimos libres: qué se celebra el 11 de noviembre en Cartagena.

<https://www.elespectador.com/colombia/cartagena/el-dia-que-fuimos-libres-que-se-celebra-el-11-de-noviembre-en-cartagena/>

Flew, T. (2012). The creative industries: Culture and policy. SAGE Publications.

Getz, D. (2007). Event studies: Theory, research and policy for planned events. Elsevier.

Guerreiro, G. (2010). A trama dos tambores: a música afro-pop de Salvador. Editora 34.

Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena. (2017). Ministerio de Cultura socializará proceso para construcción del PES de Fiestas de Independencia. <http://ipcc.gov.co/index.php/noticias/item/556-ministerio-de-cultura-socializara-proceso-para-construccion-del-pes-de-fiestas-de-independencia>

Martín, A. (2017). Murgas en el carnaval de la ciudad de Buenos Aires. Memorias: Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe, (40), 200-229. <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/memorias/article/viewArticle/9551/10706>

Martín, A. (2019). Murga y carnaval en las políticas culturales. Revista de la Escuela de Antropología, (XXV), 1-15. <https://revistadeantropologia.unr.edu.ar/index.php/revistadeantropologia/article/view/100>

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Reforma y Democracia: Revista del CLAD, (21), 7-22.

Ministerio de Cultura de Colombia. (2014). Resolución 1645 de 2014, por la cual se incluyen las Fiestas de Independencia de Cartagena en la

Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional. Diario Oficial.

Navarro-Hoyos, S. (2022). Identidad cultural en el Caribe colombiano. El caso del Carnaval de Barranquilla. *Memorias: Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, (46), 108-136. <https://doi.org/10.14482/memor.46.394.25>

Palacio Hincapié, J. A. (2020). La contratación de las entidades estatales (8ª ed.). Librería Jurídica Sánchez R.

Presidencia de la República de Colombia. (2009). Decreto 2941 de 2009, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza inmaterial. Diario Oficial, 47473.

Richards, G., & Palmer, R. (2010). *Eventful cities: Cultural management and urban revitalisation*. Elsevier.

Risério, A. (1981). *Carnaval ijexá: Notas sobre afoxés e blocos do novo carnaval afrobaiano*. Corrupio.

UNESCO. (2008). El carnaval de Barranquilla. Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad.

<https://ich.unesco.org/es/RL/el-carnaval-de-barranquilla-00051>