

## El análisis de la política cultural en perspectiva sociológica. Claves introductorias al estudio del caso español

Arturo Rodríguez Morató

CECUPS - UNIVERSIDAD DE BARCELONA

**Resumen:** Como objeto de estudio, la política cultural suscita un creciente interés, hasta el punto de que todo un campo académico interdisciplinar está hoy en día en trance de constituirse en torno a su estudio. Numerosos enfoques disciplinares –desde la economía, la ciencia política, los estudios culturales o la sociología– confluyen en ese terreno, aunque no todos ellos aparecen igualmente articulados. La perspectiva sociológica permanece en buena medida implícita. El presente artículo trata de desarrollar los fundamentos de una tal perspectiva para el estudio de la política cultural. El artículo comienza por presentar el contexto interdisciplinar en el cual se desarrolla el trabajo sociológico sobre esta cuestión y a partir de ahí intenta entonces definir los principios que permitirían caracterizar el enfoque sociológico, mostrando la visión sobre la investigación de la política cultural que de ellos se deduce. Esta visión ha servido de marco de referencia a una investigación sobre la configuración de la política cultural en España y es por ello que este artículo sirve también para introducir un número monográfico de la RIPS que recoge algunos resultados de esa investigación. A este respecto, el artículo acaba presentando también una serie de claves para el estudio del caso español.

**Palabras clave:** sociología del Estado, sociología de la cultura, políticas públicas, modelos de análisis, política cultural

**Abstract:** *There is a growing interest in cultural policy research. In fact an entire interdisciplinary academic field is now in the process of being built around this subject. Many disciplinary approaches, from economics to political science, cultural studies or sociology, converge in this area, although not all of them are equally articulated. The sociological perspective remains largely implicit. This article aims to develop the foundations of such a perspective for the study of cultural policy. The article begins by introducing the interdisciplinary context in which sociological work on this issue develops and then from there try to define the principles that would characterize the sociological approach, showing the vision of cultural policy research that follows them. This vision has served as a framework for research on the configuration of cultural policy in Spain and that is why this article also serves to introduce a special issue of the RIPS that collects some results of that investigation. In this regard, the article ends by presenting a series of keys to the study of the Spanish case.*

**Keywords:** *sociology of the State, cultural sociology, public policies, analytical models, cultural policy*

## Introducción

Por la propia naturaleza de sus objetivos y del ámbito al que se dirige, en su evolución la política cultural se caracteriza en todas partes por su creciente complejidad (Cherbo y Wyszomirski 2000): complejidad estructural y relacional, por una parte, en cuanto que la política cultural tiende a ejercerse cada vez más a partir de un complejo sistema multinivel y desde una lógica de gobernanza más que de gobierno; y complejidad sustantiva también, por la creciente multiplicidad de objetivos que con ella pretenden alcanzarse (desde la conservación y la difusión cultural, al fomento de la diversidad y a la regeneración o la promoción territorial) (Bianchini 1993; Corijn 2002). Por lo que se refiere a la característica complejidad estructural y relacional de la política cultural, España constituye sin duda un caso paradigmático. La política cultural se inscribe de forma destacada en el proyecto modernizador del país que se pone en marcha con la llegada de la democracia (1978). Lo hace, por otra parte, sobre la base de una nueva forma política federalizante, que pretende dar respuesta a la diversidad cultural subyacente del país, caracterizado por su gran heterogeneidad interna: el Estado de las Autonomías. En un período de tiempo relativamente corto se despliega, así, de forma acelerada e intensa, todo un complejo sistema multinivel de política cultural, que incorpora una multiplicidad de desarrollos diferenciales, unos desarrollos que incluyen también, en variada medida, la dimensión relacional, de gobernanza cultural (Ariño, Bouzada y Rodríguez Morató 2005). En ese sentido, el caso español ofrece la imagen de un verdadero laboratorio de la política cultural (Bonet y Negrier 2007: 11).

A pesar del importante relieve y de la particular complejidad que tiene la política cultural en España, su estudio académico ha sido hasta hace poco muy parcial y limitado. Incluso los trabajos de pretensiones más globales han sido estudios de síntesis (Bonet y Negrier 2007) o informes por encargo (Zallo 2011) más que investigaciones sistemáticas. Sin embargo, el caso español, por sus específicas características, brinda una oportunidad inmejorable para llevar a cabo trabajos más ambiciosos, con pretensiones de alcance teórico. Es decir, que este caso puede constituir también un laboratorio *para el estudio* de la política cultural. La investigación de la que en este número monográfico se presentan sus primeros frutos (ver Rodríguez Morató y Rius Ulldemolins 2012) tenía esa ambición: la de llevar a cabo un estudio sistemático de la política cultural en España, que estuviese teóricamente orientado y tuviese, por tanto, no sólo un valor de conocimiento empírico de este caso sino también un alcance teórico más general. Este estudio se fundaba, en este sentido, en una perspectiva sociológica de la política cultural, a cuyo desarrollo pretendía también contribuir. Pero, ¿qué es lo que constituye la especificidad de una tal perspectiva? En lo que sigue se intentarán aportar algunos elementos de respuesta a esta pregunta, para deducir

de ellos, a continuación, las claves que han orientado nuestro estudio. Empezaremos por trazar el contexto interdisciplinar desde el cual se plantea el trabajo sociológico sobre la política cultural. Seguidamente, en relación con ese marco de intercambio y competencia interdisciplinar identificaremos los principios que confieren su especificidad a la mirada sociológica en este campo. Por último, sentados estos principios y desarrolladas sus implicaciones, presentaremos algunas claves para el estudio del caso español (y a partir de él), inspiradas en estos planteamientos.

### **La investigación sobre la política cultural**

Lo primero que conviene señalar es que la investigación sobre política cultural es bastante reciente, ya que su historia –posterior, como es lógico, a la institucionalización de las propias políticas culturales– no se remonta apenas más allá de los años 70 del pasado siglo. A finales de los 60 la UNESCO inició el lanzamiento de una colección de monografías sobre la política cultural de los diferentes países miembros, lo que supuso un primer esfuerzo en este sentido (Poirrier 2011: 11). En 1974 comenzaron su andadura, por otra parte, los coloquios norteamericanos sobre Social Theory, Politics and the Arts, que han venido agrupando anualmente desde entonces a especialistas de distintas ciencias sociales, profesionales de la gestión cultural y artistas. Poco más tarde, en 1978, Dick Netzer publicaría también su obra *The Subsidized Muse*, considerada como el primer *policy analysis* en este ámbito de la política pública (Zimmer y Toepler 1999: 33-34). Estos fueron algunos de los primeros y más importantes hitos en la conformación de este campo de estudios.

Tal como ocurre en los casos anteriormente mencionados, la cercanía respecto a intereses normativos o prácticos puede decirse que es en general claramente predominante en los estudios sobre política cultural<sup>1</sup>. La literatura orientada a la evaluación promovida por la UNESCO es abundante, pero a ella se le ha ido sumando luego, además, la surgida dentro de otros programas, como el que ha impulsado desde 1986 el Consejo de Europa, continuado seguidamente, a partir de 1998, en el *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*, así como la gestada dentro de marcos nacionales o subnacionales y desarrollada en clave de consultoría, o directamente como literatura administrativa. Por otro lado, buena parte de la *expertise* disciplinar que se moviliza, sobre todo desde la economía de la cultura, especialidad floreciente a partir de finales de los años 70, tiene una explícita vocación normativa, como sucede en la fórmula del *policy analysis* clásico, cuando no legitimadora.

1. En el panorama trazado por el malogrado analista Mark Schuster (2002) se puede comprobar muy bien la gran influencia que ejerce ese polo de atracción dentro de este campo de estudios. Como balance general de tendencias dentro de él, no obstante, ese trabajo resulta poco fidedigno por sesgado (Bennett 2004).

Desde los años 80, y sobre todo a partir de la década siguiente, es cuando empieza a despuntar ya una investigación más académica en este campo. Su rasgo más sobresaliente será, desde el principio, su acentuada interdisciplinariedad. Esta universal interdisciplinariedad se declinará, de todos modos, de modo diverso, según los países y áreas culturales. En Francia abundarán por igual en estos estudios los sociólogos, los economistas y los historiadores<sup>2</sup>. En los Estados Unidos y en el mundo anglosajón el predominio será de economistas y politólogos, y a partir de los años 90, también de los especialistas en estudios culturales<sup>3</sup>. En el mundo iberoamericano, por último, destacarán los antropólogos y los estudiosos de la comunicación (particularmente en Latinoamérica), así como los sociólogos y los economistas (especialmente en la península ibérica)<sup>4</sup>.

Clive Gray (2010) ha intentado resumir los rasgos más característicos de los enfoques que las diversas disciplinas aplican al estudio de la política cultural. A este respecto, se ha centrado en las cuatro que cabe considerar más importantes en este terreno: la economía, los estudios culturales, la ciencia política y la sociología. Aun-

2. Como exponentes sucesivos de ese protagonismo pueden señalarse: el coloquio internacional de Sociología del Arte que organizó Raymonde Moulin en Marsella en 1985 (Moulin 1986), donde la sección dedicada a Políticas e instituciones culturales estuvo protagonizada por sociólogos e historiadores; la conferencia de economía de la cultura de Avignon, de 1986, una de cuyas secciones, dedicada a la intervención pública en la cultura, tuvo como editor a Augustin Girard (1987) y en la que el principal protagonismo corrió a cargo de economistas y sociólogos; y por fin, la constitución en 1993 del *Comité d'histoire du ministère de la culture et de la Communication*, que hasta el momento ha alentado ya la publicación de 44 libros.

3. Aparte del citado Dick Netzer y del influyente antecedente de William Baumol, hay que señalar la creación en 1973 del *Journal of Cultural Economics* y más tarde de la *Association for Cultural Economics*, por parte del profesor William S. Heldon, de la University of Akron, en Ohio. Dentro de ese marco, que a partir de 1993 adquirirá un perfil más internacional, la voz de los economistas se hará sentir fuertemente en el mundo anglosajón en lo que respecta al estudio de la política cultural. En cuanto a los politólogos, ya a mediados de los setenta constituyeron un Conference Group on Cultural Policy and the Arts dentro de la American Political Science Association y en 1983 se unieron a los sociólogos para impulsar unas conferencias anuales sobre *Social Theory, Politics and the Arts* (conferencias que bajo el título *Social Theory and the Arts* habían puesto en marcha los sociólogos en 1974). En esos foros, así como en la revista *The Journal of Arts Management, Law and Society*, su voz será a partir de esos años central. Por último, en lo que respecta a los estudios culturales, una tradición crítica anglosajona, que durante mucho tiempo se había mantenido al margen del análisis de la política cultural, su atención hacia este tema irá girando a lo largo de la segunda mitad de los años 80, al contacto con situaciones de cambio social progresista, en Sudáfrica o en Australia (Bennet 1992). A partir de los 90, instalada la cuestión en el *mainstream* de esta caudalosa tradición, los autores y trabajos que se le consagran dentro de ella serán muy numerosos.

4. Entre los antropólogos y comunicólogos latinoamericanos más destacados que se han dedicado a este tema cabe citar a Néstor García Canclini, Guillermo Bonfil, Lourdes Arizpe, Jesús Martín Barbero, Germán Rey o Albino Rubim, aunque tampoco han faltado en este caso sociólogos de renombre que se ocuparan de la cuestión (entre otros, Sergio Miceli, José Joaquín Brunner y Manuel Antonio Garretón). García Canclini (1987) dio en su día cuenta detallada del curso de la tematización académica de la política cultural en Latinoamérica durante las décadas de los 70 y los 80. Por lo demás, en la península ibérica se pueden mencionar diversos economistas que han trabajado abundantemente este tema, como Ramón Zallo, Pau Rausell o Lluís Bonet, y numerosos sociólogos que también lo han hecho, como María Lourdes Lima dos Santos, Joao Teixeira Lopes, Salvador Giner, Xan Bouzada o Arturo Rodríguez Morató.

que la perspectiva de Gray tiene muchas limitaciones, pues parte de un conocimiento muy desigual de las tradiciones que analiza y, como es habitual en los autores anglosajones, deja de lado por completo la literatura académica de expresión no inglesa, tomaremos aquí su planteamiento como punto de partida para nuestra caracterización, debidamente complementado y ampliado con otras referencias y observaciones en los puntos en que ello se hace más necesario.

Respecto a la economía, Gray destaca la existencia de dos enfoques principales. Por un lado, existe el análisis respecto a la aplicación de las diferentes herramientas de política económica (impuestos, subvenciones, regulaciones varias) con vistas a la obtención de determinados objetivos en este campo, un análisis que se basa en la aplicación de la teoría económica general y busca identificar los instrumentos de actuación más eficientes. Por otro, en una perspectiva normativa, se desarrolla otro tipo de análisis económico, que busca justificar la propia intervención pública en la cultura a base de identificar los efectos económicos de intervenciones concretas (estudios de impacto), la importancia económica de los diferentes sectores culturales, o los valores de los bienes y servicios culturales que van más allá del mercado<sup>5</sup>. Todos estos análisis, en todo caso, tienden a concebirse como inputs técnicos vinculados funcionalmente al proceso político estándar<sup>6</sup>. Su carácter académico, en todo caso, viene dado por la base institucional desde la cual se formulan y por el marco teórico y metodológico que utilizan.

El enfoque de los estudios culturales es muy distinto. Se trata de un enfoque pluridisciplinar, originariamente conformado a partir de los *English Studies*, que se define ante todo, tal como ya se ha dicho, por su carácter crítico, de inspiración marxista. Desde una tal posición y genealogía, la tradición de los estudios culturales, por más que siempre interesada en el tema del poder y la dominación dentro del ámbito de la cultura, demoró largamente su focalización de las problemáticas de la política cultural. La posición crítica, que llevaba a concentrarse en el análisis de las culturas subalternas y sus resistencias frente a la cultura dominante, marcaba de principio unas considerables distancias respecto al ámbito gubernamental de intervención en la cultura, que aparecía como antagónico y al mismo tiempo como analíticamente trivial. El cambio a este respecto vino propiciado por la incorporación a esta tradición de perspectivas teóricas que realizaban la importancia de esa intervención y permi-

5. En el caso particular de David Throsby (2010), también otros valores no económicos, a los que él califica de culturales y para los cuales propone mecanismos de evaluación.

6. Este proceso constaría de las siguientes fases: fijación de objetivos, especificación de responsabilidades, determinación de instrumentos, implementación de medidas, monitorización y evaluación de resultados (Throsby 2010: 32-33).

tían tematizarla de diferentes modos: primero la incorporación de Gramsci y más tarde la de Foucault<sup>7</sup>.

Vinculadas a estos dos autores, Gray (2010: 222) identifica dos orientaciones en el trabajo sobre política cultural llevado a cabo dentro del marco de los estudios culturales. La incorporación de Gramsci tuvo lugar durante los años setenta y sirvió en principio para ayudar a interpretar el significado de clase de las pujantes subculturas juveniles británicas de la época (Hall y Jefferson 1976). Pero la noción gramsciana de hegemonía ampliaba grandemente el espacio teórico para considerar dinámicas políticas de cooptación y resistencia cultural que operaban en el ámbito de la sociedad civil y en el Estado, lo que dará lugar a un análisis de la política cultural como instancia de lucha ideológica (Bennett, Mercer y Woollacott 1986). La incorporación de Foucault, por su parte, fue más pausada y sólo se hizo plenamente efectiva hacia finales de los años ochenta, cuando la visión desarrollada por este autor en *Vigilar y castigar* empezó a servir como marco de análisis para estudiar las instituciones culturales en tanto que artefactos civilizatorios (Bennett 1988), un análisis que, por ir más allá de la dimensión ideológica del dominio, no entraba en el horizonte gramsciano. La asunción seguidamente de la perspectiva de la gubernamentalidad amplió y transformó todavía más la capacidad de análisis de los estudios culturales sobre la política cultural (Bennett 1992, 1998). La noción de gubernamentalidad designaba una racionalidad específicamente moderna de control de la población por parte del Estado y de formación y gobierno cultural de los sujetos, desplegada a través de una diversidad de tecnologías y programas y orientada a objetivos diversos y cambiantes. Esta perspectiva ampliaba el marco de interpretación de la política cultural, que ya no se restringía a una evaluación en términos de consentimiento u oposición, y asimismo llevaba a centrar el interés en los espacios institucionales y, dentro de ellos, al menos en principio, en sus mecanismos, procedimientos, rutinas y arreglos espaciales, más que en los contenidos ideológicos transmitidos<sup>8</sup>.

Según Gray, las orientaciones gramsciana y foucaultiana representan perspectivas alternativas sobre la política cultural dentro del mundo de los estudios culturales, asociándose predominantemente la primera al estudio de las dinámicas culturales ascendentes sociedad – Estado, de creación y resistencia cultural, y la segunda a dinámicas descendentes, de acción cultural institucional. Esto es sólo parcialmente cierto, sin embargo, en la medida en que a menudo ambas perspectivas se han integrado en

7. Esas referencias dominantes no excluyeron otras más particulares, como por ejemplo la de Habermas, en el caso de Jim McGuigan (1996).

8. El giro foucaultiano de los noventa se salda con la plena institucionalización de la problemática de la política cultural dentro de los estudios culturales, un cambio que, como ya se ha señalado, se articula funcionalmente con las nuevas condiciones de desarrollo institucional de esta tradición académica en algunos países en los que se expande por aquellos años (véase *supra*, nota 3).

un mismo discurso, como claves inspiradoras movilizadas a conveniencia (Miller y Yúdice 2002). Pero hecha esta matización, Gray tiene indudablemente razón en destacar que ambas inspiraciones producen un discurso en el fondo semejante, de tipo hermenéutico. “En ambos caso –dice Gray (2010: 202)- la habilidad del analista para identificar los “verdaderos” significados asociados a... [los comportamientos y expresiones de la política cultural] depende de su habilidad para “leer” las funciones de las políticas y de sus prácticas asociadas. Esto es lo que remite estos enfoques dominantes sobre la política cultural de los estudios culturales a una forma de crítica literaria. A este nivel, la “política cultural” se convierte en una serie de “textos” que el analista ha de interpretar y deja de ser propiamente un conjunto de prácticas organizacionales concretas a analizar, y ello por más que este último aspecto fuera justamente el que se pretendía entrar a considerar con el cambio hacia la política de los estudios culturales”. Los estudios culturales sobre política cultural han tendido, así, a desarrollar análisis interpretativos, de carácter histórico, sin una metodología definida, más allá de la común referencia a su propia tradición y a sus valores críticos.

Por su parte, los politólogos desarrollan un análisis que, al igual que el de los economistas, suele situarse en las cercanías de la perspectiva administrativa, buscando servir de base de información para la definición de la acción cultural pública (Gray 2010: 222-3). Desde esta posición, un interés básico que los politólogos han cultivado ha sido de carácter descriptivo e histórico, aunque en este caso, a diferencia del de los especialistas en estudios culturales, proseguido sin excesivos apriorismos críticos y sin restricciones a lo textual. En este sentido, muchos esfuerzos se han dedicado puramente a describir las diferentes configuraciones de la acción cultural pública en este terreno a través del tiempo y en un determinado país. A partir de ese trabajo, no obstante, o en paralelo a él, los politólogos han desarrollado también otras investigaciones más analíticas, de carácter comparativo o tipológico. A este respecto, sobre la base de los diferentes casos y trayectorias, han elaborado tipologías y modelos de evolución más o menos abstractos (Cummings, Mulcahy), en ocasiones echando mano de teorías sociológicas de diverso tipo (Zimmer, Negrier).

La orientación anterior ha sido predominante, a pesar de que la vocación práctica de la perspectiva politológica empujaba desde el principio en una dirección distinta: la del *policy analysis*, cuyo planteamiento parte de concebir la acción pública en este terreno como destinada a resolver un problema social concreto, que hay que identificar, y toma, por otro lado, como eje de análisis el del ciclo de la política (definición – decisión – implementación – evaluación). Esta orientación, que recurre a una variedad de conceptos politológicos (liderazgo, grupos de interés, comunidad de política, etc.), no progresó en principio demasiado en los Estados Unidos, donde la mayor parte de los politólogos interesados en el tema se concentraba (véase *supra*,



nota 3), debido sobre todo a la escasa consistencia institucional y organizacional del ámbito político constituido alrededor de la cultura en ese país<sup>9</sup>. A pesar de ello, esta orientación se ha ido desarrollando en los últimos años, no sólo en Norteamérica sino también en Europa y tiene sin duda mucho recorrido.

En relación con la sociología, por último, Gray (2010: 223) afirma que sus enfoques sobre la política cultural tienden a estar relativamente subdesarrollados. A pesar de ser un juicio básicamente inexacto, pues su apreciación se funda en realidad en una completa ignorancia respecto al trabajo realizado fuera del área anglosajona, que ha sido precisamente el más importante, el diagnóstico de Gray registra de todos modos un hecho indudable: la relativa invisibilidad de la perspectiva sociológica en los más influyentes foros interdisciplinarios en los que actualmente se desarrolla la investigación sobre política cultural. Y es que, efectivamente, la perspectiva sociológica está débilmente dibujada en ellos.

Una razón de fondo de la relativa falta de presencia de la sociología en este ámbito estriba en la propia debilidad de la sociología del Estado, que desaparecidos los clásicos ha sido durante mucho tiempo bastante desatendida, particularmente en los Estados Unidos (Thomas y Meyer 1984). En continuidad con este hecho, por lo demás, cabe constatar también, más en concreto, la escasa participación actual de la sociología en el análisis de las políticas públicas en general, un terreno dominado por otros enfoques (Dubois 2009). Sobre esta base tan endeble y en el contexto de aguda concurrencia disciplinar que hemos venido describiendo hasta aquí, no es de extrañar que la sociología de la política cultural no haya echado nunca fuertes raíces.

El más importante desarrollo de sociología de la política cultural tuvo lugar en Francia, entre principios de los años ochenta y mediados de la década siguiente. Durante ese tiempo, en el seno de *Centre de Sociologie des Organisations*, que dirigía por entonces Michel Crozier, se impulsó un amplio programa de investigación, en el que participaron Philippe Urfalino, Erhard Friedberg, Mario d'Angelo y Catherine Ballé, entre otros. Este programa abordaba una multiplicidad de temas de política cultural, desde las dinámicas y los efectos de la descentralización, a los procesos de toma de decisión, la creación y el cambio institucional. Al mismo tiempo, desde el *Centre de Sociologie des Arts*, Raymonde Moulin, su directora, y Pierre-Michel Menger impulsaban otra serie de trabajos sobre la acción cultural pública, sus principios, configuraciones y mecanismos, en los sectores culturales que ellos primordialmente estudiaban (artes visuales y música). En el contexto de una concurrencia disciplinar

9. Hace veinticinco años, Wyszomirski (1985), haciendo balance de la investigación sobre la política cultural desarrollada en los Estados Unidos, interpretaba ese subdesarrollo como fruto de la relativa inmadurez de ese medio, que a ella entonces le parecía a punto de ser superada. Un cuarto de siglo más tarde, sin embargo, los progresos han sido bastante limitados, tanto en la consolidación del medio como en el desarrollo de su estudio, de modo que hay que concluir que ese subdesarrollo es más estructural que pasajero.



acrecentada, especialmente por parte de economistas e historiadores, el impulso de la investigación sociológica en este campo decayó posteriormente en Francia. Con ese retraimiento, la posibilidad de conformar un paradigma de análisis sociológico de la política cultural, capaz de marcar un perfil propio dentro del interdisciplinar e internacional campo de estudios que por entonces estaba cristalizando en torno a este tema, en principio se bloqueó.

A pesar de su falta de nitidez, el aporte sociológico en este campo es importante<sup>10</sup>. La posibilidad, y aún la conveniencia, de definir de forma explícita un enfoque sociológico de la política cultural resulta, pues, muy evidente. Pero la sociología es muy diversa y no se pueden deducir fácilmente unos planteamientos unívocos de la pluralidad de autores y trabajos sobre política cultural que tienen este origen disciplinar. Frente a esta dificultad, en lo que sigue intentaremos esbozar, en forma apodíctica, los principios que a nosotros nos parecen más apropiados al desarrollo de una perspectiva sociológica sobre la política cultural. Lo haremos a partir de nuestra propia visión de la disciplina, pero teniendo en cuenta también lo que puede considerarse como más común a las distintas orientaciones sociológicas, sobre todo en contraste con las otras perspectivas disciplinares.

### ■ Principios para el análisis sociológico de la política cultural

Tres son los principios que nos parecen más esenciales para llevar a cabo este análisis:

1. El objeto de estudio debe encuadrarse en los contextos institucionales que lo constituyen, que son fundamentalmente dos: la cultura y el Estado.
2. Los contextos institucionales analizados deben ser considerados desde un punto de vista sociohistórico y procesual.
3. El horizonte de análisis de las políticas culturales debe situarse en las relaciones sociales que las constituyen y que conforman sistemas de acción concretos, abiertos y dinámicos.

En cuanto al primero de estos principios, referente a los concepción del objeto de estudio, la visión que proponemos se compone a partir de una determinada idea sobre sus contextos constitutivos –la cultura y el Estado– y sobre su interrelación. Este es el esquema:

10. Además de las contribuciones francesas que acabamos de reseñar, u otras más actuales que pudieran añadirse, como las de Vincent Dubois o Anne-Marie Autissier, hay que aludir también aquí a las de Vera Zolberg, en los Estados Unidos, las del amplio grupo de sociólogos nórdicos que impulsan las *International Conferences on Cultural Policy Research* (Per Mangset, Peter Duelund o Pertti Alasuutari), o las de los sociólogos latinoamericanos, portugueses y españoles citados anteriormente en la nota 4.

**A.** La cultura, en su sentido antropológico más amplio, como red de formas simbólicas que vertebran la vida social, es una instancia de estructuración de los grupos sociales, a los que une y distingue, interna y externamente, así como de formación de los propios individuos. La cultura, pues, une, distingue y conforma a los actores sociales (Bourdieu 1977: 408). En esos tres sentidos participa de las dinámicas de poder.

**B.** En las sociedades complejas, el Estado, más que imponerse directa y arbitrariamente sobre la sociedad, ejerce un poder estructurante sobre ella, y lo hace a partir de una posición de relativa y variable autonomía. Michael Mann (1984), que destaca esa autonomía, distingue a este respecto entre un poder despótico y un poder infraestructural del Estado. La intervención del Estado en la cultura, afirmando identidades, legitimando posiciones, redistribuyendo capitales culturales o promoviendo su propia generación y sus usos múltiples, se inscribe, así, en el terreno del poder infraestructural.

**C.** La intervención del Estado en la cultura, institucionalizada bajo determinadas circunstancias históricas como política cultural, refleja en cada momento el balance de poder existente entre el Estado y la sociedad civil en el terreno cultural y por lo tanto el grado de autonomía del Estado en este ámbito. Esa intervención coadyuva al poder, y consiguientemente a su autonomía cuando, contribuyendo a construir la comunidad política, tanto hacia dentro como hacia fuera, a base de afirmar una identidad cultural territorial, lo legitima y cuando legitima también, de otro modo, al poder y a sus representantes, como proveedores de bienestar social y promotores del progreso. Esa intervención, sin embargo, puede ser también instrumento de los intereses de diferentes grupos sociales, señaladamente los de grupos vinculados al sector cultural, pero en la actualidad igualmente los de grupos de interés económico, entre otros. Con todo, la capacidad mediadora y articuladora de estos diferentes intereses puede ser, al mismo tiempo, fuente de autonomía para el Estado y sus élites. En su desarrollo de la política cultural, pues, el Estado se convierte en una arena de disputa, en la que se juegan intereses del propio Estado, particularmente los de su afirmación territorial y otros múltiples intereses sociales alrededor del mundo de la cultura. La dialéctica entre ellos forma parte esencial del objeto de estudio, que no obstante se centra en la organización misma de la administración cultural, en tanto que instancia autónoma de poder<sup>11</sup>.

11. Esta visión del análisis de la intervención del Estado en la cultura se inspira grandemente en la perspectiva definida por Mann (1984).

El segundo principio que hemos enunciado concierne a la necesidad de atender a la construcción sociohistórica del objeto de estudio como fundamento estructural para su análisis. A este respecto, nuestro planteamiento se asienta sobre toda una serie de constataciones estructurales. Son las siguientes:

**A.** En el proceso de la modernidad occidental, el desarrollo de una primera política cultural implícita, de carácter *constitutivo*, resulta del avance de la cultura moderna autónoma y del desarrollo del Estado liberal. Durante la modernidad, por un lado, se constituye una esfera de actividad cultural especializada, modelada sobre el ideal de la cultura como cultivo de la excelencia espiritual, en la que la elaboración simbólica adquiere plena autonomía (las obras culturales son comprendidas y valoradas en tanto que tales) (Bourdieu). Al mismo tiempo, el desarrollo de la sociedad capitalista burguesa, de individuos libres e iguales jurídicamente pero divididos en clases, plantea la necesidad funcional de una unificación cultural de la ciudadanía y de una legitimación cultural del Estado (Gramsci, Gellner). En consecuencia, el Estado liberal desarrolla una importante acción cultural (en los ámbitos de la educación, la comunicación y el patrimonio), tendente a afirmar una identidad cultural común (nacionalismo) y a inculcar unos valores y representaciones legitimadores del orden burgués<sup>12</sup>.

**B.** La categoría de la política cultural cristaliza en los años sesenta del siglo pasado, en el marco del Estado del bienestar, como una política predominantemente *redistributiva*. Lo hace a partir de asumir tres principios estructurales que se habían ido sedimentado históricamente de forma sucesiva. Por un lado, el Estado asume el valor intrínseco e independiente de la cultura autónoma moderna. En segundo lugar, asume también la importancia de la cultura artística y el patrimonio como referente simbólico de la legitimidad del poder político. Y en tercer lugar, asume asimismo como misión la redistribución del capital cultural. La cristalización de la categoría de la política cultural constituyó un avance decisivo en el proceso racionalizador de la esfera cultural por parte del Estado, pues significó en su momento la unificación de toda una serie de ámbitos dispersos en un mismo marco de intervención y el proyecto, a partir de ahí, de su sistematización racional. Su institucionalización, sin embargo, se produjo a través de instancias y fórmulas de intervención diversas, que fueron desde los sistemas centralizados a los descentralizados, desde la administración directa a la indirecta y desde el predominio del fomento al de la regulación. Estas formas

12. La ambigüedad de esta acción estatal radica en que, al tiempo que se proclama universalmente civilizadora, produce, por otra parte, la diferenciación cultural de los individuos, tanto a través del sistema escolar como en su confrontación desigual con la cultura legítima.

remitían a tradiciones estatales y regímenes de bienestar distintos (Zimmer y Toepler 1996) y se concretaban en último término en función del desarrollo y la configuración del sector cultural propios de cada caso.

**D.** El desarrollo de la política cultural tras su institucionalización tiene que ver con la transformación del Estado y sobre todo de la cultura a partir del último tercio del siglo XX. En cuanto a la cultura, puede decirse que en este tiempo experimenta una radical transformación. El mundo de la cultura especializada altera sus estructuras y sus relaciones con otros espacios sociales de producción simbólica. Al mismo tiempo, se amplía enormemente, gana peso económico y centralidad social, llegando a entrelazarse de mil maneras con la dinámica socioeconómica. Todo ello cambia profundamente el orden cultural y las relaciones entre cultura, economía y política, una situación que nosotros hemos diagnosticado como el advenimiento de la sociedad de la cultura (Rodríguez Morató 2007, 2012). Por su parte, el Estado experimenta también cambios sustanciales (King y Le Galès 2011). Pierde soberanía y se hace más complejo e interdependiente, tanto hacia dentro, por la potenciación de los poderes territoriales infraestatales, como hacia fuera, por la dependencia cada vez mayor respecto a instancias supraestatales, así como por el avance de la globalización. Y cambia, por lo demás, también sus relaciones con el mercado y con la sociedad civil, en un proceso que ha sido calificado a veces como de privatización. El resultado, por respecto a la política cultural, es que ésta se reestructura. En relación con las transformaciones que han tenido lugar en la cultura, surgen nuevos ámbitos de intervención (industrias culturales, moda, diseño, etc.) y nuevos objetivos de carácter extrínseco: social y económico. Se trata de un nuevo tipo de política cultural: una política de *desarrollo*. Y en relación con la reconfiguración que ha experimentado el Estado, también se alteran los instrumentos, apareciendo nuevas plataformas de actuación (consorcios interinstitucionales o mecanismos de gobernanza público-privada) y nuevas fórmulas de intervención (nuevos mecanismos financieros, por ejemplo), al tiempo que las intervenciones y las administraciones culturales proliferan a todos los niveles territoriales.

Por último, el tercer principio enunciado hace referencia al horizonte de análisis que se postula como apropiado para el estudio sociológico de las políticas culturales. Estos son nuestros planteamientos a este respecto:

**A.** El foco de un análisis sociológico de la política cultural debería situarse en el espacio social e institucional que la genera y apuntar, a partir de ahí, a los intereses y a las ideas que la motivan y a los efectos que produce. La perspectiva a adoptar, en este sentido, habría de ser más amplia y profunda de la que es

usual en el análisis de políticas públicas de matriz politológica, hoy dominante<sup>13</sup>. Tomando como exponente de esta última la que han desarrollado recientemente, con afán sintético y pedagógico, Joan Subirats et al. (2008), vamos a delimitar con respecto a ella la nuestra.

La perspectiva de Subirats et al. (2008) tiene como elemento definitorio básico la existencia de un problema público que se pretende resolver. El horizonte de análisis de las políticas públicas, que incluye entonces los actores que las producen, las medidas que las sustancian, los grupos-objetivo y los beneficiarios finales, se define a partir de ahí<sup>14</sup>. Pero este planteamiento, basado en “el problema” de la política, impone limitaciones importantes al estudio de la acción pública, limitaciones que resultan especialmente graves en el caso de las políticas culturales. Por un lado, restringe extraordinariamente el abanico de las políticas que son susceptibles de análisis, dejando de lado, no sólo las llamadas políticas “institucionales” o “constitucionales”, orientadas a la transformación del propio sistema político (Subirats et al. 2008: 40), sino también la acción pública que se orienta a la propia afirmación del poder o la que tiene como objetivo mediar en los conflictos de la interacción privada. De hecho, Subirats y sus colegas reconocen que sólo las políticas intervencionistas enmarcadas en el desarrollo del Estado de Bienestar de posguerra, ahora en crisis, encajan verdaderamente en su definición (op. cit: 39). En cuanto a la acción cultural pública, esta perspectiva deja fuera a las políticas que aquí hemos designado como “constitutivas”<sup>15</sup>. Por

13. En este punto hay que advertir, de todos modos, que la distancia entre los planteamientos politológico y sociológico sobre la acción pública es sólo relativa. En realidad, el trabajo en ambos campos se articula en un continuo y hay formulaciones politológicas que han despertado mucha atención entre los sociólogos (por ejemplo, Kingdon 1984; véase al respecto, Burstein 1991), al tiempo que, correlativamente, hay también formulaciones sociológicas que han suscitado mucho interés entre los politólogos (como, por ejemplo, las del neoinstitucionalismo sociológico, cuya referencia clásica es Powell y DiMaggio 1991). Con todo, las tendencias en uno y otro campo no son coincidentes y creemos que la contrastación con la que podemos considerar hoy dominante en el campo politológico puede ayudar a clarificar la especificidad de una perspectiva sociológica sobre la acción pública y en concreto sobre la acción pública en cultura, que es la que aquí nos interesa en particular.

14. “Una política pública se definiría como una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)” (Subirats et al. 2008: 38).

15. Nuestra noción de políticas culturales constitutivas –hay que advertir– no coincide con la conocida noción politológica de políticas “constitucionales” de Lowi (1972), que ya hemos evocado anteriormente. La nuestra alude a las actuaciones que promueven la identidad cultural territorial como fuente de legitimidad del poder político. Son actuaciones que buscan incidir en la sociedad, no directamente en el propio sistema político. Nuestras políticas constitutivas no pretenden, por otro lado, solucionar ningún problema puntual colectivo sino conformar la propia comunidad política de una manera favorable al poder político establecido. No son tampoco, en este sentido, políticas “sustantivas” (Subirats et al. 2008: 40), sino más bien políticas de dominio.

otra parte, además, las políticas culturales actuales se caracterizan por incorporar al mismo tiempo una diversidad de objetivos (constitutivos, redistributivos, de desarrollo). Buscar en ellas la correspondencia con “un” problema político determinado supondría, así, eliminar una faceta fundamental de la propia complejidad del objeto de estudio.

Desde un punto de vista sociológico, la reducción y simplificación que impone la óptica del problema de la política como base definitoria de la noción de política pública resulta, según lo dicho, muy problemática, máxime en el caso de las políticas culturales. Pero esta óptica plantea otra idealización que resulta todavía más crítica para la mirada sociológica: la que supone partir de que, habiendo un problema dado a resolver, la política surge a partir de ahí justamente para paliarlo. Subirats y sus colegas reconocen los múltiples desajustes en esta correspondencia: los problemas no acaban de revelarse políticamente en ocasiones, mientras que a veces las políticas persiguen objetivos de dominio en vez de la resolución de problemas; el problema, en definitiva –dicen– “es una construcción social y política” (op. cit.: 36). Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, los autores se reafirman en su planteamiento. Ello supone que el problema en cuestión acaba incorporándose a su esquema como una variable independiente del análisis. El resultado es, inevitablemente, una cierta ilusión funcionalista (Dubois 2009). Algo que se aleja de la perspectiva sociológica, en cuanto que se contradice con la evidencia empírica: los problemas sociales de los que se ocupan las políticas no suelen ser independientes de ellas; bien al contrario, a veces incluso son inventados a posteriori (Cohen, March y Olsen 1972). Tomarlos como dados, si bien puede ser una estrategia analítica razonable a partir de una perspectiva pragmática, distorsiona en buena medida la realidad, por lo que su coste en términos de conocimiento crítico sobre ella es alto. Evitar esta distorsión, considerando también los problemas sociales como variable dependiente del análisis, es lo que corresponde a la perspectiva sociológica sobre las políticas públicas que propugnamos.

El racionalismo del planteamiento que estamos analizando se complementa, por lo demás, con otro clásico artificio del análisis politológico de la acción pública, consistente en considerar un “ciclo de la política” dividido en fases sucesivas (surgimiento y percepción de los problemas, incorporación a la agenda política, formulación de la política, implementación, evaluación). Una vez más, Subirats y sus colegas reconocen numerosos problemas y desajustes con la realidad en este esquema (op. cit. 49), pero al igual que han hecho antes con respecto a la idea del problema de la política apuestan a pesar de ello por adoptarlo. Desde

una perspectiva sociológica, la opción, sin embargo, es criticable y rechazable por las mismas razones que se han expuesto anteriormente.

Todo este racionalismo del planteamiento politológico típico del análisis de políticas públicas es extraño al punto de vista sociológico. Ahora bien, a nuestro entender en el caso de las políticas culturales podría decirse que su inadecuación resulta todavía más marcada. Ello ocurre por la propia naturaleza de los objetivos de la acción pública en este terreno. Si partimos de la clásica oposición en sociología de las organizaciones, entre organizaciones que operan con tecnologías y objetivos bien definidos y están sometidas a estrictos controles de sus outputs (organizaciones basadas en la eficiencia) y otras cuyos objetivos y procedimientos son más vagos y carecen de esos controles (organizaciones basadas en la legitimidad), vemos que las administraciones e instituciones culturales, que canalizan la política cultural, se sitúan claramente del lado de las segundas. De acuerdo entonces con el análisis institucional (Meyer y Rowen 1977), la política cultural dependería más de su adecuación a reglas institucionales, mitos legitimados y demandas ceremoniales, que de ningún tipo de output evaluable. En este sentido, resultaría extraordinariamente forzado concebirlas como herramientas construidas para resolver problemas colectivos. Desnaturalizado, así, el supuesto eslabón de la “implementación” (y el siguiente: el de la “evaluación”), toda la idea del ciclo de la política, y en último término también la idea de la política como respuesta a un problema público, dejaría de ser cabalmente aplicable en su caso. En conclusión, pues, una perspectiva sociológica de análisis de la política cultural debería evitar basarse en estas nociones y debería hacer referencia a una definición de política pública más abierta, identificada, no por su incidencia en un problema particular, sino, más en general, en los modos de regulación social de la cultura, y desplegada en formas múltiples, no necesariamente a través de un determinado ciclo de fases sucesivas.

**B.** El espacio social e institucional de la política cultural habría de concebirse, en consonancia con nuestra visión del objeto de estudio, encuadrado por las coordenadas que lo constituyen –las de la cultura y el Estado, y por lo tanto las del espacio social de la cultura y el espacio social de la política- y especificado como el universo compuesto por las instituciones y los actores públicos que intervienen en la regulación social de la cultura, más las instituciones y los actores privados o del Tercer Sector que ejercen algún tipo de influencia directa sobre ellos<sup>16</sup>. Este espacio, en el que el poder político y la administra-

16. Esta noción de espacio que planteamos es más genérica que la de redes de política pública o la de comunidades políticas (Chaqué 2004), las cuales podría decirse que representan respecto a ella formas más restringidas y contingentes de su articulación.



ción son siempre centrales, tiene formas y contornos maleables, sin embargo, en función de las transformaciones que experimentan los contextos que los configuran.

La configuración típica del espacio de la política cultural es la que se establece históricamente a partir de las circunstancias que alumbraron la propia categoría de la política cultural, que fueron la existencia de un mundo cultural autónomo y de un Estado del Bienestar desarrollado. Tal como se ha especificado ya anteriormente, la categoría de la política cultural cristaliza sobre esta base, unificando un conjunto de ámbitos de intervención estatal previamente dispersos, en torno a la idea y al valor de la creación cultural autónoma (el patrimonio se incorpora a ella como su espejo y sedimento). Ese espacio, que se delimita contingentemente respecto a otros, como los de la educación o la comunicación, se vertebra a través de desarrollos institucionales diversos, según señalamos también, acogiendo toda una serie de actores públicos y privados. Las relaciones entre estos actores vendrán marcadas por la autonomía que se le reconoce a la creación cultural (lo que da lugar a una particular problemática de regulación autónoma de la ayuda a la creación) y por la bondad intrínseca que se le atribuye a la protección de la creación y a la difusión cultural (lo que produce una tendencia inflacionaria de la intervención).

En cuanto a las transformaciones del espacio de la política cultural, éstas vendrán dadas también por los cambios que experimentan sus contextos constituyentes. En este sentido, el patrón típico será de expansión e incluirá un vector de integración de nuevos actores culturales por la ampliación de la esfera cultural y otro de actores no culturales por la nueva centralidad socioeconómica que ésta alcanza. Otros cambios típicos consistirán en la reestructuración de papeles entre actores culturales públicos en los diversos niveles territoriales y en la redefinición de las relaciones entre actores públicos y privados. Estos cambios supondrán, por un lado, el desarrollo de los actores locales y su potenciación relativa en detrimento de los centrales y, por otro, la proliferación en este ámbito de fórmulas de gobernanza. En su conjunto, la tendencia será, así, al incremento de la complejidad de la política cultural, una constatación que ya hacíamos al inicio de este artículo.

El espacio de la política cultural, por último, se concebirá estructurado a partir tres coordenadas: la sectorial, la territorial y la público-privada. A lo largo de la primera de ellas se sitúan los ámbitos sectoriales de política pública de los que se ocupa o puede ocuparse la política cultural (las artes, el patrimonio, la cultura popular, las industrias culturales, el deporte, la lengua, la comunicación), así como otros con los que ésta puede relacionarse (la educación, la juventud, el turismo, la inmigración, el desarrollo territorial, etc.). A este respecto, la política cultural de un poder público se caracteriza por tener una configuración sectorial parti-

cular, en la medida en que incluye unos determinados ámbitos y excluye otros, y se relaciona más o menos con los que excluye o con otros que no son de carácter propiamente cultural.

Una segunda coordenada es la territorial. Ahí se sitúan los diversos niveles territoriales desde los cuales se interviene políticamente en la cultura. Estos van desde las instancias globales, como la UNESCO, y europeas, como el Consejo de Europa o la Unión Europea, hasta las estatales, regionales y locales. La política cultural es en buena medida una política de fomento y resulta en ese sentido poco acotable competencialmente. Por otro lado, en alguna de sus variantes, como en las políticas que hemos dado en llamar constitutivas, puede desempeñar funciones de interés para cualquier tipo de poder público. Además, el sistema político general evoluciona en el sentido de la potenciación simultánea de los poderes territoriales infraestatales y supraestatales, según dijimos. Todo ello se combina para hacer que los programas de actuación que implementan la política cultural se desplieguen cada vez más desde una multiplicidad de niveles territoriales distintos, entrelazándose, condicionándose e interfiriéndose mutuamente de forma constante. A lo largo de la coordenada territorial se organiza, así, esta interacción de las diversas instancias gubernamentales y administrativas que intervienen en la política cultural, dando lugar a un sistema de acción concreto (Crozier y Friedberg 1977). El tema de la articulación de ese sistema (más o menos estrecha o laxa y también más o menos conflictiva) se convierte, en este sentido, en una cuestión definitoria clave.

Por último, la coordenada que hemos dado en llamar público-privada es la que va de los actores públicos (cargos públicos, técnicos y profesionales de la administración y de las instituciones culturales públicas), a los actores privados (asociaciones profesionales, creadores, gestores y empresarios culturales) y del Tercer Sector (fundaciones y asociaciones culturales). Según se ha dicho ya, esta dimensión del espacio de la política cultural ha tendido a ampliarse con el tiempo, en la medida en que una creciente cantidad de actores externos al ámbito público ha ido integrándose en él. Estos actores se ven cada vez más implicados en una variedad de fórmulas de gobernanza (consejos, consorcios, patronatos, planes estratégicos, etc.), de modo que también en este caso, como en el de la coordenada territorial, la variable de la articulación resulta analíticamente crucial.

### **Claves para el estudio del caso español**

La aplicación de una perspectiva sociológica al estudio de la política cultural, tal como acabamos de definirla, permite analizar una multiplicidad de cuestiones ligadas a la configuración, a la transformación y a la dinámica del propio espa-

cio social e institucional de esta política<sup>17</sup>. Ha sido de acuerdo con esta perspectiva como hemos definido nuestro objeto de estudio. Para investigar la política cultural en España nos hemos centrado, así, en el sistema político-administrativo que la sustenta y éste lo hemos concebido como una encrucijada de intereses, los del Estado y la élite que lo encarna y los que emanan del sector cultural en primer lugar, pero también otros de otros sectores en variable medida (primero de nuestros principios). A este respecto, hemos considerado que la acción cultural pública que analizamos viene enmarcada por las tres coordenadas sustantivas que habíamos identificado anteriormente, con los intereses a ellas asociados: la de las políticas constitutivas, expresión preeminente de intereses estatales; la de las políticas redistributivas, más ligada a intereses del sector cultural; y la de las políticas de desarrollo, asociada usualmente a intereses económicos.

Por otro lado, nuestra investigación ha adoptado asimismo una perspectiva sociohistórica (segundo principio). En este sentido, focalizado nuestro objeto en el entramado de administraciones culturales a través del cual se implementa la política cultural, un entramado multinivel que en España tiene su centro de gravedad estructurante en el nivel autonómico, si bien se compone también, en último término, en un sistema estatal, nuestro estudio comienza por considerar la institucionalización del sistema en relación con las configuraciones originarias propias de cada comunidad autónoma (del campo político en relación con la cultura, del sector cultural existente y de la institucionalidad cultural previamente establecida). Y a partir de ahí, se centra en indagar justamente la transformación de este sistema de política cultural: la evolución de la estructura institucional, en su perfil organizacional y sectorial, la del mix de políticas culturales, la de la complejidad del sistema multinivel y el desarrollo de estructuras y dinámicas de gobernanza.

Por último, nuestro estudio también se centra en el espacio social e institucional de la política cultural (tercer principio) cuando aborda el análisis de la dinámica actual de interacción dentro de ese espacio. A este respecto, la atención se ha focalizado principalmente sobre la coordenada territorial, muy en particular sobre la problemática de la articulación, y secundariamente sobre la coordenada público-privada.

Nuestro estudio sobre la política cultural en España permite explorar, además, toda una serie de cuestiones teóricas de gran interés. Para empezar, ofrece un excelente banco de pruebas para estimar el verdadero alcance universal de las tendencias

---

17. Obviamente, desde una perspectiva sociológica también se pueden analizar otras cuestiones, como la génesis de actuaciones y programas concretos de política cultural, su implementación, así como su recepción y efectos. Pero estos análisis requieren la especificación de parámetros que no hemos contemplado en nuestro planteamiento de la sección anterior. Esos temas, pues, que quedan fuera del marco de este artículo.

que hemos presentado como características del desarrollo de la política cultural en general. Gracias a la pluralidad de desarrollos *ex novo* que presenta (los correspondientes a las comunidades autonómicas investigadas) el caso nos permite apreciar la generalidad con la que se verifica el ciclo típico de evolución de los contenidos de la política cultural, del predominio de las políticas constitutivas al de las redistributivas y de ahí al de las políticas de desarrollo. Asimismo, también da pie a verificar la general tendencia hacia el incremento de la complejidad de esta política, en términos de objetivos, campos de intervención e instrumentos, al igual que su carácter crecientemente sistémico (Cherbo y Wyszomirski 2000).

Por otra parte, el caso puede servir para poner a prueba la teoría del isomorfismo institucional, que predice que cuanto más ambiguos son los objetivos y las tecnologías en un campo organizacional, mayor es la tasa de cambio isomórfico en él (DiMaggio y Powell 1983). Siendo así que, según hemos dicho, el ámbito de la política cultural se caracteriza por ser un caso extremo en cuanto a tecnologías y objetivos poco definidos, de acuerdo con esa teoría en este ámbito cabe esperar un desarrollo isomórfico muy marcado. En este sentido, el proceso de transformación institucional de las administraciones culturales autonómicas, desde su constitución hasta la actualidad, en la medida en que estas administraciones vienen caracterizadas por una gran heterogeneidad de partida (debido a los muy diferentes contextos en los que toman forma) y al mismo tiempo también por una gran indeterminación normativa en su desarrollo, ofrece una inmejorable perspectiva para comprobarlo.

Más allá de esta específica hipótesis sobre la homogeneización de las políticas culturales autonómicas, la transformación del sistema español de política cultural en su conjunto puede ser interpretada también en el contexto de la teoría neoinstitucionalista. A este respecto, los avances y las resistencias a la racionalización del sistema pueden achacarse a la intervención de mecanismos de *acoplamiento impreciso*<sup>18</sup> (Meyer y Rowan 1977), de *isomorfismo coercitivo, mimético o normativo*<sup>19</sup> (DiMaggio

18. Estrategia de las organizaciones obligadas a adaptarse estrechamente a patrones bien institucionalizados debido a su fuerte dependencia de la legitimidad institucional, que resuelven la inconsistencia que inevitablemente se produce entre esos patrones y la realidad de su práctica, a base de establecer una barrera organizacional entre los elementos contradictorios (por ejemplo, convirtiendo los objetivos en ambiguos y vagos o haciendo de la inspección y la evaluación un trámite meramente ceremonial).

19. El isomorfismo coercitivo resulta de las presiones que reciben las organizaciones de otras de las que dependen o del entorno social en el que operan, presiones formales (como las normativas que se promulgan desde el Estado para regularlas) o informales (como los cambios que se ven inducidas a adoptar para ser mejor aceptadas por sus interlocutores). El isomorfismo mimético resulta, por su parte, de la propensión a la imitación de modelos organizacionales que se perciben como prestigiosos o exitosos en el caso de organizaciones que se mueven en contextos de incertidumbre. Por último, el isomorfismo normativo se da a partir de las presiones homogeneizadoras que se ejercen en el seno de las organizaciones por efecto de la creciente influencia en ellas de los profesionales (por estar éstos formados externamente de forma homogénea y conectados a redes e instituciones profesionales).

y Powell 1983) o a la *path-dependency*<sup>20</sup> (Powell 1991)<sup>21</sup>. El análisis en relación con todos estos mecanismos puede aplicarse a las diversas dimensiones del sistema: la intraorganizacional, a lo largo de la cual se pueden considerar los cambios internos a las propias administraciones (el desarrollo de un modelo burocrático, por ejemplo, el avance de la planificación y la evaluación, o el cambio hacia la nueva gestión pública); la dimensión territorial, en la que viene a definirse el nivel de articulación del sistema; y la público-privada, en la que se registra el mayor o menor avance de la gobernanza.

La transformación del sistema de la política cultural en España puede vincularse en último término también a la teoría weberiana de la racionalización. Según ella, la racionalización del Estado moderno, en el sentido de su progresiva unificación y burocratización, es un proceso que responde a las acrecentadas necesidades de coordinación y de eficacia, y a las nuevas condiciones de legitimidad, que la compleja sociedad moderna plantea. Concebido el proceso de este modo, a él pueden remitirse ya, en realidad, varios de los desarrollos de la política cultural que acabamos de mencionar, como la creciente articulación del sistema o su burocratización. Esta racionalización, por otro lado, no excluye, según Weber, la presencia del carisma, principio opuesto por principio a la racionalidad, por más que, como es sabido, según él la minimiza (Steinmetz 1999). Ahora bien, en el caso de la política cultural, teniendo en cuenta su intrínseco componente constitutivo, resulta muy natural que la presencia del elemento carismático sea frecuente<sup>22</sup>. Por ello, es también muy lógico que en este caso se produzca igualmente con facilidad el proceso de racionalización que más universalmente afecta al principio carismático: la rutinización. Y es así justamente, como rutinización del carisma, como Giner y sus colaboradores interpretaron, por ejemplo, el paso de la noción *sagrada* de la cultura, que inspiraba la primera política cultural autonómica catalana, a su *gerencialización* a mediados de los años ochenta (Giner et al. 1996: 202–203). No cabe duda, pues, que la teoría weberiana de la racionalización resulta una referencia muy relevante también en el análisis de nuestro caso.

20. El carácter *path-dependent* de un patrón organizacional se da cuando su implantación crea condicionamientos para el futuro, en el sentido de favorecer su persistencia o un tipo de desarrollo determinado. Este mecanismo va en contra de la homogeneización.

21. Además de estos mecanismos, el programa neoinstitucionalista impulsado por John W. Meyer destaca otro factor fundamental de cambio institucional: la influencia del entorno internacional, ejercida a partir del sistema mundial de los Estados o de los organismos internacionales (Thomas y Meyer 1984; Meyer 1999). En este sentido, uno de los focos más recientes de la investigación institucionalista se centra justamente en la difusión internacional de modelos educativos o científicos (Drori et al. 2002; Meyer y Ramirez 2010). Esta podría ser una perspectiva de investigación muy interesante para ser aplicada a la política cultural, ámbito en el cual el papel de organismos como el Consejo de Europa o la UNESCO ha sido sin duda muy importante. En nuestro estudio sobre el caso español, sin embargo, no es esta una perspectiva que hayamos utilizado.

22. La típica adscripción de la cartera de cultura a un intelectual prestigioso, como ocurrió en el paradigmático caso de Malraux, apunta en ese sentido.

Finalmente, en su nivel autonómico nuestro estudio nos permite explorar también, desde una perspectiva procesual y comparativa, el peso de diversas variables estructurales, tales como la mayor o menor carga política de la cultura territorial, el mayor o menor grado de desarrollo del sector cultural en el territorio, la configuración institucional del subsistema autonómico de política cultural, la mayor o menor vinculación de la política cultural a objetivos de desarrollo, o la variable política, en el desarrollo de la política cultural (en el grado de articulación y acoplamiento institucional y en el nivel y tipo de racionalización organizacional) y asimismo en su dinámica de relación público-privada (más o menos intensa y decisiva, formal o informal y conflictiva o cooperativa).

Los datos y los análisis sobre la política cultural en las diferentes Comunidades Autónomas que se presentan en este monográfico no alcanzan a plantear muchas de las cuestiones que acabamos de evocar. No lo hacen en absoluto, por ejemplo, respecto a las cuestiones referidas al sistema español en su conjunto. Tampoco pretenden ser conclusivos respecto a ninguna otra de las cuestiones planteadas, en realidad. Pero brindando una primera introducción a las políticas culturales de las distintas Comunidades Autónomas estudiadas ofrecen a su vez una gama de interpretaciones sobre ellas que sirve para explorar analíticamente un buen número de conexiones causales entre las variables que especifican la diversidad estructural y relacional de los casos y los factores que aquí hemos puesto en relación con ellas. En su conjunto, además, estos materiales aquí reunidos apuntan ya evidencias relevantes para el análisis y el diagnóstico del sistema español en las líneas que en este artículo hemos planteado. De este modo, más allá de plasmar la aplicación de la perspectiva sociológica al estudio de la política cultural dan también incipientemente cuenta de sus potencialidades analíticas.

### Referencias bibliográficas

- ARIÑO, Antonio, Xan BOUZADA y Arturo RODRÍGUEZ MORATÓ (2005) "Políticas culturales en España". En Juan A. Roche Cárcel y Manuel Oliver Narbona, eds., *Cultura y globalización. Entre el conflicto y el diálogo*. San Vicente del Raspeig: Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- BENNETT, Oliver (2004) "REVIEW ESSAY. The Torn Halves of Cultural Policy Research" *International Journal of Cultural Policy* 10 (2): 237-248.
- BENNETT, Tony (1998) *Culture. A Reformer's Science*. Londres: Sage.
- BENNETT, Tony (1992) "Putting policy into cultural studies". En L. Grossberg; C. Nelson; P. Treichler, eds., *Cultural Studies*. Londres: Routledge.
- BENNETT, Tony, Colin MERCER y Janet WOOLLACOTT (Eds) (1986) *Popular Culture and Social Relations*. Oxford: Open U.P.

- BIANCHINI, Franco (1993) "Remaking European cities: the role of cultural policies". En Fr. Bianchini, Fr. y M. Parkinson, M., eds, *Cultural policy and urban regeneration. The West European experience*. Manchester: Manchester U.P.
- BONET, Lluís y Emmanuel NEGRIER (2007) *La politique culturelle en Espagne*. Paris: Karthala.
- BOURDIEU, Pierre (1977) "Sur le pouvoir symbolique". *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*. 32 (3) : 405-411.
- BURSTEIN, Paul (1991) "Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes". *Annual Review of Sociology*. 17: 327-350.
- COHEN, Michael D., James G. MARCH y Johan P. OLSEN (1972) «A Garbage Can Model of Organizational Choice ». *Administrative Science Quarterly*. 17: 1-25.
- CORIJN, Eric (2002) "Las políticas culturales en el centro de la política urbana." *Claves*. 119: 62-67.
- CHAQUES, Laura (2004) *Redes de políticas públicas*. Madrid: CIS.
- CHERBO, Joni M. y Margaret J. WYSZOMIRSKI (2000) "Mapping the Public Life of the Arts in America". En Joni M. Cherbo y Margarte J. Wyszomirski (eds) *The Public Life of the Arts in America*. New Brunswick: Rutgers.
- CROZIER, Michel y Erhard FRIEDBERG (1977) *L'acteur et le système*. Paris : Seuil.
- DI MAGGIO, Paul y Walter W. POWELL (eds.) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- DI MAGGIO, Paul y Walter W. POWELL (1983) "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality". *American Sociological Review*. 48: 147 - 160.
- DRORI, Gili S. et al. (2002) *Science in the modern world polity. Institutionalization and globalization*. Palo Alto: Stanford University Press.
- DUBOIS, Vincent (2009) «Action publique». En A. Cohen, B. Lacroix y Ph. Riutort (eds) *Nouveau manuel de science politique*. Paris : La Découverte.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (Ed) (1987) *Políticas culturales en América Latina*. México: Grijalbo.
- GINER, Salvador et al. (1996) *La cultura catalana: el sagrat i el profà*. Barcelona: Edicions 62.
- GIRARD, Augustin (1987) *Economie et culture: Culture en devenir et volonté publique*. París: La documentation française.
- GRAY, Clive (2010) 'Analysing cultural policy: incorrigibly plural or ontologically incompatible?' *International Journal of Cultural Policy* 16 (2): 215 - 230.
- HALL, Stuart y Tony JEFFERSON (1976) *Resistance through Rituals. Youth subcultures in post-war Britain*. Londres: Unwin Hyman.



- KING, Desmond y Patrick LE Gales “Sociologie de l’État en recomposition”. *Revue française de sociologie*. 52 (3): 453-480.
- KINGDON, John W. (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- LOWI, Theodore J. (1976) “Four Systems of Policy, Politics, and Choice” *Public Administration Review*. 32 (4): 298-310.
- MANN, Michael (1984) “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”. *Archives européennes de sociologie*. 25: 185-213.
- MCGUIGAN, Jim (1996) *Culture and the public sphere*. Londres: Routledge.
- MEYER, John W. (1999) “The Changing Cultural Content of the Nation-State: A World Society Perspective”. En George Steinmetz (ed) *State/Culture: State-Formation after the Cultural Turn*. Ithaca: Cornell University Press.
- MEYER, John W. y Francisco O. RAMÍREZ (2010) *La educación en la sociedad mundial: teoría institucional y agenda de investigación de los sistemas educativos contemporáneos*. Barcelona: Octaedro.
- MEYER, John W. y Brian ROWAN (1977) “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”. *American Journal of Sociology*. 83: 340-363.
- MILLER, Toby y George YÚDICE (2002) *Cultural Policy*. Londres: Sage.
- MOULIN, Raymonde (1986) *Sociologie de l’art*. París: La documentation française.
- NETZER, Dick (1978) *The Subsidized Muse: Public Support for the Arts in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- POIRRIER, Philippe (2011) *Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde. 1945 – 2011*. París: La documentation française.
- POWELL, Walter W. (1991) “Expanding the Scope of Institutional Analysis”. En Paul DiMaggio y Walter W. Powell (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- RODRÍGUEZ MORATÓ, Arturo (2012) “The Culture Society: A Heuristic for Analyzing Cultural Change in the Global Age”. In Arnaud Sales (ed.) *Sociology Today: Social Transformations in a Globalizing World*. Londres: Sage.
- RODRÍGUEZ MORATÓ, Arturo (ed.) (2007) *La sociedad de la cultura*. Barcelona: Ariel.
- RODRÍGUEZ MORATÓ, Arturo y Joaquim RIUS ULLDEMOLINS (2012) “Presentación”. *Revista de investigaciones Políticas y Sociológicas*. 11 (3).
- SCHUSTER, J. Mark (2002) *Informing Cultural Policy: The Research and Information Infrastructure*. New Brunswick: Center for Urban Policy Research.
- STEINMETZ, George (1999) “Introduction: Culture and the State”. En George Steinmetz (ed) *State/Culture: State-Formation after the Cultural Turn*. Ithaca: Cornell University Press.
- SUBIRATS, Joan et al. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

- ZALLO, Ramon (2011) *Análisis comparativo y tendencias de las políticas culturales de España, Cataluña y el País Vasco*. Madrid: Fundación Alternativas.
- THOMAS, George M. y John W. MEYER (1984) "The Expansion of the State". *Annual Review of Sociology*. 10: 461-482.
- THROSBY, David (2010) *The Economics of Cultural Policy*. Cambridge: Cambridge U.P.
- WYSZOMIRSKI, Margaret Jane (1985) "New Directions in Arts Policy Research". In Joan P. Robinson (ed.) *Social Science and the Arts 1984*. Lanham: University Press of America.
- ZIMMER, Annette y Stefan TOEPLER (1999) "The Subsidized Muse: Government and the Arts in Western Europe and the United States." *Journal of Cultural Economics* 23: 33-49.
- ZIMMER, Annette y Stefan TOEPLER (1996) "Cultural Policies and the Welfare State: The Cases of Sweden, Germany, and the United States", *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 26, 3: 167-193.