

La política cultural en España: los sistemas autonómicos

Presentación

Arturo Rodríguez Morató y Joaquim Rius Ulldemolins

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

Este monográfico presenta una serie de materiales elaborados en el marco de una amplia investigación sobre las políticas culturales de las Comunidades Autónomas españolas, que ha sido llevada a cabo durante los últimos seis años por parte de un equipo de investigadores de diversas universidades del país. La investigación se articuló a través de dos sucesivos proyectos, que fueron dirigidos ambos por el profesor Arturo Rodríguez Morató y financiados por el Plan Nacional de I+D+I: uno durante el período 2006-2007 (*Estudio piloto de la política cultural en España*) y otro de 2009 a 2011 (*El sistema de la política cultural en España*)¹. La mayor parte de los artículos aquí incluidos fueron presentados, en una primera versión, dentro dos sesiones temáticas organizadas por el profesor Rodríguez Morató en el marco de la *VII International Conference on Cultural Policy Research* (Barcelona, julio de 2012), bajo el título *Spain as a laboratory for cultural policy: contrasting the Comunidades Autonomas experience*.

No existen apenas estudios de conjunto sobre la política cultural en España que presten atención al desarrollo autonómico, un desarrollo que, sin embargo, resulta fundamental en el modelo español de política cultural, que tiene en ese nivel autonómico su centro de gravedad. La escasa bibliografía que puede encontrarse al respecto, por otro lado, tiene muchas e importantes limitaciones. El informe sobre la política cultural en España elaborado por el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos (2004), por ejemplo, aparte de su carácter meramente descriptivo y sintético, no profundiza para nada en la dimensión autonómica. Algunos otros trabajos académicos que han tocado más específicamente el tema (Ariño, Bouzada y Rodríguez Morató 2005; Bouzada 2007) no han ido más allá de ofrecer aproximaciones muy genéricas a él, de valor más que nada hipotético. Por último, un trabajo más a fondo, como el de Ramón Zallo (2011), aparte de las limitaciones inherentes a su carácter de informe por encargo, se circunscribe a analizar únicamente dos casos: los del País Vasco y Cataluña. Así, pues, los estudios que aquí se presentan vienen a

1. El proyecto *Estudio piloto sobre la política cultural en España* fue financiado por el Ministerio d'Educación y Ciencia - Plan Nacional de I + D + I (2004-2007). Ref. SEJ2006-15552/SOCI. El proyecto *El sistema de la política cultural en España* fue financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación - Plan Nacional de I + D + I (2008-2011). Ref. CSO2008-05910/SOCI

llenar, o a empezar a llenar, al menos, un importante vacío: el del estudio empírico y en profundidad de la política cultural autonómica.

En nuestro estudio, centrado primordialmente en el nivel autonómico, hemos hecho un análisis longitudinal del desarrollo de la política cultural en diferentes Comunidades Autónomas. En él hemos tenido en cuenta las configuraciones institucionales y políticas sobre las que se asientan las nuevas administraciones culturales autonómicas en el momento de su creación y luego las transformaciones institucionales, programáticas y presupuestarias que han afectado a lo largo del tiempo a esas mismas administraciones, así como a otras administraciones culturales de menor nivel. Todas estas indagaciones las hemos realizado sobre la base de un extenso trabajo documental, complementado con consultas a informantes clave. Por otro lado, hemos hecho también un análisis de la dinámica actual de interacción dentro del campo de la política cultural autonómica. A este respecto, basándonos en entrevistas semi-estructuradas realizadas en cada una de las comunidades autónomas estudiadas a una diversidad de actores relevantes en ese campo (responsables políticos y técnicos de las administraciones culturales autonómica, provincial y local, representantes de equipamientos culturales, asociaciones profesionales y empresarios del sector cultural), hemos tratado de desentrañar los juegos colectivos que estructuran la interacción (inspirándonos para ello en la metodología desarrollada por Crozier y Friedberg 1977, aplicada luego al estudio de la política cultural local francesa por Friedberg y Urfalino 1984) y hemos analizado, asimismo, las problemáticas de articulación política del sistema y los desarrollos de gobernanza cultural dentro de él. Nuestro trabajo ha hecho acopio del conocimiento interdisciplinar acumulado sobre nuestro objeto de estudio y se ha beneficiado de las orientaciones de un grupo muy diverso de expertos asesores, pero nuestra perspectiva sobre el análisis de la política cultural, la que fundamenta nuestro diseño de investigación, es esencialmente sociológica. Esta perspectiva se explica y justifica en detalle en el artículo introductorio que abre este monográfico.

Las siete Comunidades Autónomas que hemos estudiado (Cataluña, Galicia, Madrid, Comunidad Valenciana, Aragón, País Vasco y Andalucía) constituyen una muestra significativa de la pluralidad de casos que podemos encontrar en España, representando bien en su conjunto la diversidad de características relevantes para la definición de la política cultural (tamaño y población, nivel de desarrollo socioeconómico, distancia al centro, nivel de desarrollo del sector cultural, techo competencial, existencia o no de lengua propia, relieve de la cultura diferencial, peso de las fuerzas políticas nacionalistas o regionalistas). Las indagaciones que se han llevado a cabo sobre cada una de estas comunidades han sido extensas, según se ha dicho, y también similares (con la parcial excepción de Andalucía, que por circunstancias diversas y

accidentales recibió una menor atención). Los artículos que aquí se presentan sobre ellas no son, sin embargo, completos ni homogéneos. Su tratamiento en esos términos, que incluirá análisis comparativos sistemáticos y un estudio global del sistema de la política cultural en España, queda para un futuro libro, ahora en preparación. Los textos preparados para esta ocasión, por el contrario, constituyen interpretaciones focalizadas y diversas de cada caso. En conjunto, no obstante, estos trabajos ofrecen, no sólo valiosos datos y visiones sobre cada una de las Comunidades Autónomas estudiadas, sino también interesantes elementos para la comparación, así como para el análisis de cuestiones teóricas diversas²

Como su propio título indica, el primer artículo del monográfico, “El análisis de la política cultural en perspectiva sociológica. Claves introductorias al estudio del caso español”, desempeña aquí un papel introductorio. En su texto, Arturo Rodríguez Morató presenta la perspectiva teórico-metodológica que ha orientado nuestra investigación, que es de carácter sociológico, según se ha dicho ya. Esa perspectiva se delimita y encuentra su justificación en el contexto interdisciplinar en el que tiene lugar la investigación sobre política cultural hoy en día. Mostrarlo es el primer trámite de este artículo. Definida a partir de ahí, esa perspectiva se especifica luego en toda una serie de principios y corolarios, que componen en su conjunto una particular visión de la investigación en este campo. Esa visión se proyecta en el texto, por último, en nuestro estudio del sistema de la política cultural en España, dando cuenta, por una parte, de su focalización y planteamiento, y resaltando, por otra, sus virtualidades analíticas con respecto a diversas cuestiones teóricas de interés.

A continuación, el artículo “Política cultural en Aragón, multipolarización asimétrica institucional y atomización estructural”, elaborado por Alexia Sanz Hernández (Universidad de Zaragoza), parte de la constatación de la atomización del sector cultural aragonés y de su concentración en la capital, situación que la política cultural no ha podido corregir. En lugar de ello, Alexia Sanz plantea que se ha producido una multipolarización y asimetría estructural de las instituciones culturales, lo cual se ha traducido en una falta de articulación de la acción cultural de los diferentes niveles de gobierno.

Seguidamente, Manuel Pérez Yruela (Instituto de Estudios Sociales Avanzados-CSIC) y Pedro A. Vives, (Consultor) reconstruyen en el artículo “La política cultural en Andalucía” el proceso de desarrollo de la administración cultural autonómica andaluza. Su presentación da pie a reflexionar sobre los dilemas que plantea la organización de la administración pública de la cultura (especialización versus transversalidad), así como sobre el reto de articular un tercer sector y un sector privado amplio pero disperso y altamente dependiente de las ayudas públicas.

2. Véase a este respecto el capítulo introductorio del monográfico.

Los profesores Gil-Manuel Hernández i Martí y Maria Albert Rodrigo (Universidad de Valencia) analizan en “La dinámica general de la política cultural en el País Valenciano: posiciones, discursos y prácticas de los actores culturales valencianos” un sistema de política cultural dividido y enfrentado por el conflicto lingüístico-identitario. Este sistema aparece condicionado por una orientación espectacularizadora e instrumentalizadora de la cultura, que no obstante convive con una pujante red de cultura popular autóctona, desarrollada en el ámbito local y en el tercer sector.

En el texto “La política cultural en la Comunidad Autónoma Gallega: de la dependencia a la autonomía”, sus autores -Xesús Lage (Universidad de Vigo), Antón Losada y Marta Gómez (Universidad de Santiago de Compostela)- se proponen analizar la génesis del sistema gallego de la política cultural en tanto que proceso de formación de un espacio social de política pública, con sus redes de actores, así como un proceso en el que se desarrolla una estructura de promoción de la cultura y la industria cultural gallegas.

A continuación, Iñaki Martínez de Albeniz (Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea) defiende en “La política cultural en el País Vasco: del gobierno de la cultura a la gobernanza cultural” la tesis del surgimiento de un campo autónomo de la cultura y la política cultural, emergiendo de la politización en la que originariamente estaba sumido, a raíz del conflicto identitario y político presente en el País Vasco a la salida del franquismo. Asimismo, Martínez de Albeniz plantea que, si bien en sus etapas iniciales la política cultural se orienta a la acción propia y la construcción de equipamientos, sus últimos desarrollos se dirigen a construir una gobernanza cultural a partir de la planificación estratégica.

Joaquim Rius, Arturo Rodríguez Morató y Santi Martínez (Universidad de Barcelona) analizan en “El sistema de la política cultural en Catalunya: un proceso inacabado de articulación y racionalización” las causas de la problemática articulación del sistema de la política cultural catalana. En este caso, el conflicto se explica por la oposición político-institucional que se desarrolla a inicios del periodo autonómico y que enfrenta diferentes concepciones de la identidad catalana y de los objetivos de la política cultural. Esta situación ha comportado una ineficiencia general, una pérdida de oportunidades y una falta de gobernanza en el sistema de la política cultural, que se ha intentado corregir en diversas etapas y con diferentes pactos, con resultados diversos.

Finalmente, Juan Arturo Rubio Aróstegui (Universidad Antonio de Nebrija), en su artículo “La política cultural de los Gobiernos Autonómicos de la Comunidad de Madrid: su singularidad en el contexto autonómico español”, caracteriza esa singularidad en su tardío desarrollo, en la absoluta ausencia de identidad regional previa y en la muy especial influencia del Ministerio de Cultura y sus instituciones culturales.

En este sentido, el autor plantea que en este caso se desarrolla un fuerte isomorfismo mimético entre la administración autonómica y la central.

La lectura del conjunto de artículos de este monográfico permitirá comprobar, en primer lugar, algunas importantes similitudes entre los diversos casos presentados. En este sentido, podemos constatar el desarrollo en todas partes de sistemas complejos de política cultural de ámbito autonómico, relativamente homogeneizados en sus objetivos y en sus pautas de funcionamiento, al tiempo que vulnerables todos a endémicos problemas, como el clientelismo y la burocratización. Pero también sobresalen múltiples singularidades de diverso tipo. Singularidades en cuanto a la configuración de los sistemas autonómicos, con casos tan peculiares como el de Madrid, con una administración autonómica subsidiaria, frente a la presencia en su territorio del Ministerio de Cultura y del poderoso Ayuntamiento de Madrid, o el del País Vasco, con sus diputaciones forales. Singularidades que suponen condicionantes diferenciales, como la extensión territorial o la debilidad del sector cultural, visibles en los casos de Andalucía o Aragón. Y singularidades políticas, tales como la gravitación nacionalista, que en los casos de Cataluña o el País Vasco llevan a la contraposición entre la comunidad autónoma y la administración general del Estado, o bien el conflicto identitario interno, que en el caso valenciano condiciona todo el desarrollo de su sistema autonómico.

El contraste entre los diferentes casos nos permite, por lo demás, apuntar algunas observaciones analíticamente significativas. Así, por ejemplo, la mayor carga política de la cultura territorial parece traducirse en un mayor impulso hacia la articulación del sistema autonómico de política cultural y al avance en él de la gobernanza, a tenor de lo que ocurre en los casos de Cataluña o el País Vasco, y en menor medida de Galicia, frente a Aragón. El caso de Madrid pone en evidencia, en negativo, lo mismo que el de las Comunidades Autónomas con peso nacionalista, en positivo, hasta qué punto la motivación que hemos dado en llamar *constitutiva*, de afirmación identitaria³, es crucial en el desarrollo de la política cultural autonómica. Por otro lado, los intereses políticos de diferente tipo condicionan o bloquean a menudo la racionalización del sistema (casos de Andalucía o Cataluña).

Son éstas algunas de las incipientes constataciones que estos textos permiten hacer ya, ayudándonos a comprender mejor el complejo proceso del desarrollo de la política cultural autonómica. Con estos aportes, los autores de estos artículos esperamos, así, haber contribuido a hacer avanzar en alguna medida el conocimiento sobre un tema tan importante y tan escasamente estudiado hasta ahora como el de la política cultural en España. El lector juzgará si ha sido así.

3. Véase al respecto el capítulo introductorio.

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.
- BOUZADA, Xan (2007) “La gouvernance de la culture en Espagne”. En Lluís Bonet y Emmanuel Négrier. *La politique culturelle en Espagne*. Paris: Karthala.
- CROZIER, Michel y Erhard FRIEDBERG (1977) *L'acteur et le système*. Paris : Seuil.
- Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. (2004). *La política cultural en España*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- FRIEDBERG, Erhard y Philippe URFALINO. (1984). *Le jeu du catalogue. Les contraintes de l'action culturelle dans les villes*. La Documentation Française.
- ZALLO, Ramon. (2011). *Análisis comparativo y tendencias de las políticas culturales de España, Cataluña y el País Vasco*. Madrid: Fundación Alternativas.